Ursprung, Rechtfertigung und Tragweite der Bestimmungen des Artikels 62 Absatz 3 der preußischen Verfassungsurkunde.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

juristischen Fakultät der Georg-Augusts-Universität
zu Göttingen

vorgelegt

von

Hermann Voigt
Referendar.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gartz a. O.
Druck von Karl Fiebelkorn.
1916.

Gliederung.

Einleitung (Die Methode des Art. 62 Abs. 3; Literatur).

Erstes Kapitel: Der gesamtgeschichtliche Entwicklungsgang der in Art. 62 Abs. 3 enthaltenen Institutionen.

I. Vorbemerkungen (Beispiele für Vorstimmrechte in der Geschichte; insbesondere die Priorität auf dem Reichstage des alten deutschen Reiches).

II. Die Ausbildung des Prioritätsrechtes und des Amendierungsverbotes in England.

1. Bis zur Bildung des Modellparlaments im Jahre 1295 (die Verfassungszustände Englands im 12. und 13. Jahrhundert).
   a) Der König und seine Räte.
   b) Das Steuersystem im 12. und 13. Jahrhundert.
2. Die Periode von 1295 bis 1407 (Die Entstehung des Erstbewilligungsrechtes der Gemeinen).
   a) Das Parlament.
      α) Allgemeine Charakteristik.
      β) Die Steuerbewilligungen.
   b) Die Beziehungen der Lords
      α) zueinander,
      β) zur Krone,
      γ) zu den Volksklassen.
   c) Die Machterweiterung der Gemeinen.
      α) Zusammenschluß und Vereinheitlichung.
      β) Erweiterung der Vertretungsbefugnisse.
      γ) Ausdehnung des politischen Einflusses.
   d) Die Rückwirkung der eingetretenen Wandelungen auf das Verfahren bei Steuerbewilligungen:
      α) Die Umkehrung des Verfahrens; die Formel über den „assent" der Lords.
      β) Die Indemnity of Lords and Commons von 1407.
3. Die Periode von 1407 bis 1678 (Ausschluß des Amendierungsrechtes der Lords).

a) Das Parlament.
α) Seine Zusammensetzung.
β) Seine juristische Struktur.
b) Die Steuerbewilligungen.
α) Die Gesetzesform der Bewilligungen.
β) Aufkommen rationalisierender Erwägungen; Aenderungen in der Einleitungsformel bei Steuerbewilligungen.
c) Die einzelnen Stufen in dem Verwärtsbringen der Gemeinen.
4. Anhang: Uebersicht über die Weiterentwickelung in England bis zur Gegenwart.

III. Die Umbildung der englischen Institutionen in Amerika und die Rezeption des englisch-amerikanischen Rechtes (Uebersicht).
1. Die Entwickelung in Amerika.
2. Die übrigen Staaten mit Zweikammersystem.

Zweites Kapitel: Die verschiedenen Rechtfertigungsversuche und die Tragweite der in Art. 62 Abs. 3 enthaltenen Institutionen.

I. Rechtfertigungsversuche.
1. Rationalisierungen in der englischen Parlamentspraxis (die Konferenzen der beiden Häuser; Bacon, Coke, Pitt u. a.).
2. Montesquieu.
3. Blackstone.
4. Amerikanische Schriftsteller (Adam, Story u. a.).
5. De Lolme und Stubbs.
6 Andere Schriftsteller (v. Mohl, Bluntschli, Foucart, Thonissen, Britz, Thimus, van Hoorbeke, Stourm u. a.).
7. Die gesetzgeberischen Motive bei der Schaffung von Art. 62 Abs. 3.

II. Die Tragweite des Prioritätsrechtes und des Amendierungsverbotes.
1. Das reine Prioritätssystem.
a) Die Praxis in den verschiedenen Staaten.
α) Amerika.
β) Frankreich.
γ) Belgien.
b) Theoretische Behandlung der Frage.
α) Allgemeines.
β) Priorität und Initiativrecht.
2. Das Prioritätssystem in Verbindung mit dem Amendierungsverbot.

a) Das Verhältnis des Herrenhauses zu dem Etatsgesetzentwurfe der Regierung.
b) Das Amendierungsverbot als budgetrechtliche Vorschrift.
   α) Dogmatische Untersuchung der Frage.
   β) Die Praxis und ihre Beurteilung.
c) Zusammenfassung.

Schlußbetrachtung.

Abschnitt I des zweiten Kapitels kommt in der vorliegenden Arbeit in Wegfall

Non omnium, quae a maioribus constituta sunt, ratio reddi potest (Julian).

Einleitung.

Artikel 62 Absatz 3 der preußischen Verf.-Urk. lautet: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt."

Die hierin enthaltene Sondernormierung für das Herrenhaus bezieht sich gegenständlich auf das Gebiet der Finanzgesetzgebung, und innerhalb dieser Grenze ist im funktionellen Sinn die unterschiedliche Behandlung des Herrenhauses gegenüber dem Abgeordnetenhause derart erfolgt, daß im allgemeinen für das Abgeordnetenhaus die Priorität der Beratung und Beschlußfassung festgesetzt wird, und daß außerdem in Ansehung des Etats noch eine Beschränkung des Herrenhauses auf eine Gesamtvotierung hinzutritt.

Diese Bestimmung, die einzige Ausnahme von dem Prinzipe der Gleichberechtigung beider Kammern, erscheint eigenartig genug, um den Versuch zu rechtfertigen, sie nach ihrer geschichtlichen Wurzel, ihrer gesetzgeberisch-politischen Rechtfertigung und nach ihrer Tragweite zu untersuchen, zumal da die Literatur, die zur Lösung dieser Aufgabe in Frage kommt, zwar zahlreiche Einzeluntersuchungen, aber nur sehr wenige zusammenfassende Sonderabhandlungen aufweist. Als solche kommen eigentlich nur zwei in Betracht: G. Jellineks

Aufsatz „Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung“[1]) und die vom belgischen Rechte, dem unmittelbaren Vorbilde des preußischen, ausgehende, leider recht kurz gehaltene Schrift von M. E. Arntz „De l'Origine, des Motifs et de la Portée de l'Article 27, alinéa 2, de la Constitution Belge“ (Brüssel 1882).[2]) Für den größeren Teil der Arbeit kommt noch in Frage das treffliche und ausführliche Werk von St. Sussmann „Das Budgetprivileg des Hauses der Gemeinen“,[3]) an das sich die folgende Darstellung in vielen Punkten anlehnt. Die übrige, reichhaltige Literatur kommt nur streckenweise in Betracht, braucht daher hier nicht namhaft gemacht zu werden.

Erstes Kapitel.

Der gesamtgeschichtliche Entwicklungsgang der in Art. 62 Abs. 3 enthaltenen Institutionen.

I.

Vorbemerkungen.

Von der unmittelbaren Entstehungsgeschichte des Art. 62 Abs. 3, der sich in der oktroyierten Verfassung noch nicht findet, sondern erst bei der Verfassungsreform im Zusammenhang mit der Veränderung der Zusammensetzung der ersten Kammer entstanden ist, braucht hier nicht gehandelt zu werden, teils weil auf die damals ausschlaggebenden gesetzgeberischen Motive weiter unten zurückzukommen sein wird, teils weil bereits die erschöpfenden Darstellungen von v. Rönne und Jellinek[4]) vorliegen.

[1]) In der Festgabe für Laband, 1908, Bd. I; im folgenden zitiert: Jellinek, Anteil.

[2]) Des bei Jellinek, Anteil 97, angeführten Werkes von Morizot-Thibault „Des droits des Chambres Hautes ou Sénats en matière des finances“ vermochte ich nicht habhaft zu werden.

[3]) Im folgenden zitiert: Sussmann.

[4]) Vgl. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. A., Bd. I, 1, S. 381 Note 2, sowie derselbe, Die Verfassungsurkunde für den

Forscht man nach dem gesamtgeschichtlichen Werdegang der Bestimmungen des Art. 62 Abs. 3, so wird man sich erinnern, daß das dem Abgeordnetenhause eingeräumte Vorstimmrecht zahlreiche Vorgänger in der Geschichte hat.[5]) Nach der älteren Zenturienordnung in Rom stimmten zuerst die Reiterzenturien.[6]) Im altdeutschen Gerichtsverfahren heben sich aus der Menge der Gerichtsgenossen die Urteilsvorschlager hervor, sie sagen zuerst, was ihnen Rechtens dünkt, und die übrigen, der „Umstand", erteilen ihrem Spruche das Vollwort.[7]) Besonders bei Wahlen waren Stimmordnungen eine häufige Erscheinung; die mittelalterliche Königswahl erfolgte ursprünglich in derselben Form wie die Urteilsfällung, so wurde noch Konrad der Salier von der Volksgesamtheit auf Vorschlag der Großen gewählt;[7a]) seit dem 11. Jahrhundert ist der Bischof von Mainz primus elector, und im 12. Jahrhundert besitzen die geistlichen und weltlichen Kurfürsten das Recht der Vorwahl, aus dem im 13. Jahrhundert ein alleiniges Wahlrecht wird.[8]) Vor allem aber ist hier zu erwähnen das Vorstimmrecht, das auf dem Reichstage des alten deutschen Reichs Kurfürsten und Fürsten gegenüber dem Städtekollegium ausübten, übrigens in allen, nicht nur in Finanzsachen; es sei gestattet, hierauf einen kurzen Seitenblick zu werfen, wenn schon ein historischer Zusammenhang zwischen dieser Einrichtung und der preußischen Verf.-Urk. nicht besteht.

Die Beschränkung des Städtekollegiums auf das Nachstimmen ist nicht Schöpfung bewußter gesetzgeberischer Tätigkeit, sondern hat sich im Wege des Herkommens entwickelt, und sie beruht nicht auf theoretischen staatsrechtlichen Erwägungen, sondern hat ihren Grund lediglich in der Eigenart der deutschen Verhältnisse. Will man sie rechtsgeschichtlich

preußischen Staat, (3. A. 1859), 119—121 und Anhang dazu 18—25; Jellinek, Anteil, 111—113.

[5]) Vgl. hierzu Sussmann 108 ff.

[6]) Vgl. Mommsen, Römisches Staatsrecht Bd. III, 1. Abt. (1887), 250 f, 398.

[7]) Vgl. Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte (5. A. 1907), 44 f.

[7a]) Maurenbrecher, Gesch. d. deutsch. Königswahlen 36 f; Lindner, Die deutschen Königswahlen 14 ff.

[8]) Vgl. Schröder a. a. O. 482—487.

erklären, so hat sie zunächst zur Voraussetzung die Scheidung der Reichsstände in drei Kollegien, die ihrerseits wieder auf verschiedene, hier nicht zu erörternde Gründe zurückzuführen ist.[9]) Da nun die Städte erst sehr spät, nicht gleich von vornherein regelmäßig und anfangs nur mit minderem Rechte, mit votum consultativum an den Reichstagen teilnahmen,[10]) so war nichts natürlicher, als daß sie um ihre Ansicht erst gefragt wurden, nachdem sich Kurfürsten und Fürsten einig waren. Diese Art der Geschäftsordnung wurde dann auch beibehalten, nachdem die Städte seit dem 15. Jahrhundert ein partielles[11]) und seit dem Westfälischen Frieden ein allgemeines votum decisivum erhalten hatten; das zeitliche Verhältnis des Eintritts der Städte in den Reichstag hatte sich in eine Regel der Geschäftsordnung umgesetzt. Es ist nun nicht uninteressant zu sehen, wie die auch heute noch verschieden beantwortete Frage, ob das Vorstimmrecht ein nur formelles oder auch ein materielles Privileg bedeute, bereits auf dem alten Reichstage auftauchte und recht lebhaft erörtert wurde. Der Wortlaut des J. P. O. war wie geschaffen, diese Streitfrage ins Leben zu rufen, hatte es doch in Art. 8 § 4 den Städten das votum decisivum „non minus quam caeteris Statibus Imperii“[11a]) zugestanden. Auf diesen Wortlaut gestützt, behaupteten die Städte in häufigen Eingaben an die beiden höheren Kollegien, daß es eine jenem Reichsgesetze[12]) zuwiderlaufende Verkürzung ihrer Rechte sei, wenn eine Sache

[9]) Vgl. hierüber Keussen, Die politische Stellung der Reichsstädte 1440—1457, Berl. Diss. 1885, passim; Rauch, Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert (1905), 111 Note 1; Ranke, Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation I, 44 f, 59 ff; Schröder a. a. O. 630 f, 839.

[10]) Vgl. darüber Pütter, Histor. Entwicklung der heutigen Verfassung des deutschen Reichs II (1788), 88—90; K. F. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. A. Bd. III (1844), 308 f.

[11]) S. Schröder a. a. O. 521.

[11a]) Vgl. Zeumer, Quellensammlung (5. A. 1913), 416.

[12]) Formell war das Westfälische Friedensinstrument allerdings nur ein völkerrechtlicher Vertrag, es bezeichnet sich aber selbst in seinem letzten Artikel als Reichsgrundgesetz und wurde als solches auch tatsächlich angesehen; vgl. Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts (1894), 178; Art. XVII § 2 bei Zeumer, a. a. O. 432.

erst dann vor sie gebracht würde, nachdem sich Kurfürsten und Fürsten darüber verglichen hätten, und verlangten eine simultanea re- und correlatio aller drei Kollegien. Kurfürsten und Fürsten hingegen meinten, die Städte befänden sich bei dieser Art der Beschlußfassung im ungeschmälerten Genuß ihrer Rechte, und die Berufung auf das J. P. O. sei unzulässig: niemand bestreite den Städten, daß ohne ihre Zustimmung ein Reichsschluß nicht zustande kommen könne, der effectus et character ihres Stimmrechtes bleibe also unangetastet; mehr aber könne mit Hinweis auf den Text des J. P. O. nicht gefordert werden, da dieser sich nur über den effectus, nicht aber auch über forma, modus und ordo des votum decisivum verhalte. Der Streit ging lange hin und her, schließlich mußten sich die Städte mit den immer gleichlautenden Bescheiden der anderen Kollegien zufrieden geben, ohne jedoch von ihrem prinzipiellen Standpunkte abzugehen.[13])

Kehren wir jedoch von dieser Abschweifung zurück und fragen nach der eigentlichen geschichtlichen Wurzel des Art. 62 Abs. 3 der preuß. Verf.-Urk. Dies sind, wie allgemein bekannt, Einrichtungen, die in England ihre fast in allen Staaten mit Zweikammersystem nachgeahmte Ausbildung erfahren haben.

II.

Die Ausbildung des Prioritätsrechtes und des Amendierungsverbotes in England.

In England befindet sich das Unterhaus heute im Besitz weitgehender, 1911 auch durch Gesetz anerkannter Vorrechte

[13]) Vgl. die ausführlichen Berichte von J. J. Moser „Von denen teutschen Reichstägen" (1774) II, 329—354. — Der Streit erhält für den alten Reichstag dadurch eine eigentümliche Färbung, daß bei dem Vorhandensein dreier Kollegien die Städte, falls sie mit ihrem Begehren durchgedrungen wären, eine Vormachtstellung erlangt hätten, da ihre Stimme bei einem Zwiespalte der beiden höheren Kollegien ausschlaggebend geworden wäre. Diese im Hintergrunde sich haltende Erwägung verdunkelt etwas die prinzipielle Frage nach der nur formellen oder auch materiellen Bedeutung des Vorstimmrechts, erklärt übrigens auch die etwas spitzfindige, in den Text des J. P. O. hineingetragene Unterscheidung zwischen effectus und forma des votum decisivum und ebenso die Heftigkeit des Erörterungen zwischen den Städten und den anderen Kollegien.

auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung. Sie sind das Ergebnis eines Jahrhunderte langen Entwickelungsprozesses. Will man dieser Entwicklung nachgehen, so fragt es sich, bei welchem Zeitpunkte die Betrachtung einzusetzen hat. Manche, wie z. B. Anson,[14]) meinen, man brauche nicht weiter zurückgehen als bis auf die letzten Regierungsjahre Richards II. Das trifft zu, wenn man sich damit begnügt, die leicht erkennbaren Symptome der Entwicklung festzustellen, kann aber nicht standhalten, wenn man diese Entwicklung selbst, ihre Gründe und Zusammenhänge darzustellen bestrebt ist. Tut man dies, so sieht man sich sofort vor die Schwierigkeit gestellt, das richtige Maß innezuhalten. Der englischen Rechtsentwicklung fehlt die begriffliche Klarheit. Sie ist, wie Stubbs[15]) einmal sagt, beherrscht von dem Prinzip der Amalgamierung, d. h. es fehlen die schroffen, ruckartigen Uebergänge, wie sie etwa die französische Rechtsgeschichte aufweist, es ist vielmehr nur ein allmähliches Anbauen an Vorhandenes, eine schrittweise Einführung neuer Prinzipien unter Beibehaltung der alten Formen. Jedes einzelne Institut erstreckt daher seine Verästelungen nach unendlich vielen Richtungen. So auch das uns hier beschäftigende Privileg des Unterhauses. Man könnte, um es befriedigend zu erklären, mit gutem Grunde eine fast vollständige Darstellung der englischen Verfassungsverhältnisse in den ersten Jahrhunderten nach der normannischen Eroberung, insbesondere eine Gesamtgeschichte des Parlaments liefern, und wenn wir nun auch unsere Erörterungen nicht gerade so weit ausdehnen wollen, so werden wir uns doch einer derartigen, wenigstens in großen Zügen gefaßten Darstellung nicht entziehen können. Es ist nun hierbei weder unser Zweck noch Anspruch, über die englischen Zustände neues Licht zu verbreiten. Wir beschränken uns darauf, die Hauptentwicklungslinien des Unterhausprivilegs nach dem heutigen Stande rechtsgeschichtlicher Forschung zu zeichnen.

Die Entwicklung verläuft im allgemeinen ebenmäßig; einzelne Ereignisse heben sich zwar hervor, aber sie sind nicht

[14]) Law and Custom of the Constitution I (4.th ed. 1909), 268.

[15]) The Constitutional History of England I (2d ed. 1875), 278. — Im folgenden zitiert: Stubbs.

die Wendepunkte selbst, sondern machen nur den bereits vor ihnen vollzogenen Umschwung erkennbar; trotzdem sind sie die gegebenen Anhaltspunkte für die Gliederung der folgenden Darstellung. Vom Jahre 1295 ab werden die Gemeinen regelmäßig zum Parlament berufen. Im Jahre 1407 wird ihr Erstbewilligungsrecht anerkannt. Die fernere Entwicklung zielt darauf ab, den Lords die Amendierungsbefugnis zu entziehen, und schließt mit einer Resolution von 1678 ab. Die neuste Zeit bringt eine Festigung der Vorrangstellung der Gemeinen und endlich, im Jahre 1911, ihre gesetzliche Anerkennung. Die Darstellung gliedert sich daher in drei Abschnitte. Vorauszuschicken ist jedoch, des unerläßlichen Verständnisses halber, ein Abschnitt über den anglo-normannischen König und seine Räte und über das Steuersystem in England im 12. und 13. Jahrhundert.

1.

Die Verfassungszustände Englands im 12. und 13. Jahrhundert.

a)

Der König und seine Räte.

Das englische Parlament ist lehnrechtlichen Ursprungs und geht zurück auf die engeren oder weiteren Versammlungen der Kronvasallen am Hofe der anglo-normannischen Könige.

Die normannische Eroberung i. J. 1066 bedeutete für England den Uebergang zum Feudalstaat. Jedoch gelangt das Lehnssystem nicht rein zur Durchführung. Im ersten Jahrhundert muß es sich seine Einordnung in den absoluten Staat gefallen lassen, und als es unter Richard II und besonders Johann ohne Land doch triumphiert und sich 1215 die Magna Charta erringt, da ist es nur ein kurzer Triumph, denn alsbald zeigen sich die Anzeichen des Uebergangs zum Ständestaat; das ganze 13. Jahrhundert ist der zeitliche Rahmen für diesen Uebergangsprozeß.[16]) Trotz dieser Hemmungen trägt aber der anglo-normannische Staat von Anfang an deutlich das Gepräge des Feudalismus, der nur seiner destruktiven

[16]) Vgl. Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte 13ff; Sussmann 6—10.

Tendenz entkleidet ist und nicht alle Seiten des Staatslebens ergreift.[17]) Der Feudalismus aber konnte sich in England um so leichter durchsetzen, als hier die Entwicklung, besonders seit der Dänenherrschaft, unverkennbar auf dies System zusteuerte.[18]) Die lehnsmäßige Umwandlung einzelner Einrichtungen konnte daher großen Schwierigkeiten nicht begegnen.

Einer solchen Umwandlung unterlag die alte angelsächsische witenagemôt. Dies war der Rat der Weisen des Landes, der witan, eine Versammlung der Großen,[19]) die dem König mit Rat und Zustimmung zur Seite stand und seine Macht — theoretisch wenigstens — stark beschränkte.[20]) Dieser Rat wurde durch die Eroberung nicht verdrängt, sondern nur eigenartig umgebildet. Wilhelm der Eroberer läßt sich in seiner Eigenschaft als König durch den Wahlakt einer witenagemôt bestätigen,[21]) auch deren Name bleibt noch einige Zeit erhalten,[22]) um dann der Bezeichnung Curia Regis Platz zu machen, und vor allem wird an dem Personal nur wenig geändert; letzteres zeigt sich besonders darin, daß angelsächsischer Sitte getreu die hohe Geistlichkeit nach wie vor weiter berufen wird, während ihre Beteiligung auf den normannischen Baronenversammlungen zweifelhaft ist.[23])

Aber die Curia Regis war doch nur äußerlich eine Fortsetzung der witenagemôt. In ihrer rechtlichen Struktur und dem Ausmaß ihrer Kompetenzen erfuhr sie grundlegende Aenderungen.

Der Normannenkönig war Oberlehnsherr des ganzen Landes geworden[24]) und hatte eine große Zahl unmittelbarer

[17]) Vgl. Stubbs I, 267, 256/7.

[18]) Stubbs I, 188—194, 201—203, 207, 209; Pollock and Maitland, History of English Law . . I (1895), 39 f.; Hatschek a. a. O. 8, 11.

[19]) Concilium principum, Stubbs I, 120.

[20]) Hatschek, a. a. O. 57 ff.

[21]) Stubbs I, 258; Hatschek a. a. O. 13.

[22]) Pike, A Constitutional History of the House of Lords (1894), 21 f.

[23]) Stubbs I, 268.

[24]) Pollock-Maitland a. a. O. I, 210 f.; Th. E. May, A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament (8th ed., 1879), 18; May-Chisholm, Artikel „Parliament" i. d. Encyclopaedia Britannica (11th ed.) XX, 838 b; Sussmann 7.

Vasallen (tenentes in capite), die ihm kraft Lehnrechts zur Hoffolge verpflichtet waren. Diese Pflicht wurde nunmehr die Grundlage für die Mitgliedschaft in der Curia Regis, die sich also nun nicht mehr auf altem Gewohnheitsrecht, sondern auf einer großen Anzahl unter sich nicht in Beziehung stehender Verträge aufbaut, woraus sich schon ergibt, daß die Curia nicht so einheitlich gewesen sein kann wie die witenagemôt. Andererseits zeigt eben dadurch die Curia auch wieder eine straffere Zusammensetzung, da ja allen Mitgliedern eine aus demselben Rechtsverhältnis fließende Pflicht zum Erscheinen oblag; das kam jedoch zunächst nur dem König zugute, der seine Vasallen nach Belieben berufen konnte.[25])

Dementsprechend waren auch die Kompetenzen der Curia gering. Feste Grundsätze werden anfangs überhaupt gefehlt haben, und jedenfalls war dem König ein viel weiterer Machtbereich gelassen als seinen angelsächsischen Vorgängern; der Gedanke, daß die Gesetzgebung nur mit Zustimmung gewisser Faktoren ausgeübt werden könne, bricht sich nur langsam Bahn, und in der Auferlegung von Steuern bedurfte der König nur in außerordentlichen Fällen der Zustimmung.[26])

Mit Regierungsgeschäften wurde die Curia trotzdem von allem Anfang an befaßt, sei es zunächst auch nur in der Form der Beratung. Eben diese Geschäfte aber haben formgebenden Einfluß auf sie ausgeübt und dazu geführt, daß sich allmählich innerhalb der Gesamtkurie engere und weitere Versammlungen bildeten, für die charakteristisch ist, daß sie immer mit dem König in Zusammenhang blieben und sich wie konzentrische Kreise um ihn legten. Die Einzelheiten dieser Entwicklung zu verfolgen, würde zu weit führen, erscheint auch für unsere Zwecke entbehrlich; es genügt für uns, folgendes festzustellen:

Theoretisch, d. h. dem Lehnsvertrage gemäß, war die Gesamtheit der Kronvasallen dem König zu Hoffahrt verpflichtet. Das hätte aber für die kleineren und weit entfernt wohnenden Vasallen eine drückende wirtschaftliche Last bedeutet, auch wird die Anwesenheit einer so großen Zahl be-

[25]) Hatschek, a. a. O. 70 Note 1.

[26]) S. näher Hatschek a. a. O. 71 ff.

waffneter Männer — jeder Kronvasall war ja ein Kontingentsherr im kleinen — dem König nicht immer erwünscht gewesen sein. Daher werden die kleinen Vasallen in der Regel nicht mit zur Kurie gehört haben.[27]) Die seit Heinrich I[28]) sich anbahnende und für die spätere Entwickelung wichtige Unterscheidung zwischen barones maiores und minores ist natürlich anfangs noch nicht fest abgesteckt; nach Hearn[29]) bildete die Grenze der Besitz von 6 Gutsherrschaften.

Was von der Curia Regis nach Abzug der barones minores übrig bleibt, scheidet sich in einen engeren und einen weiteren Rat. Der erstere ist das aus der Aula Regis, der Gesamtheit der obersten Hof- und Staatsbeamten, hervorgegangene Concilium ordinarium, der ständige Kronrat. Zu ihm gehörten außer den höchsten Beamten noch einige hohe weltliche und geistliche Lords, die der König aus besonderem Vertrauen berief; die Mitgliederzahl war daher keine festbegrenzte.[29]) Da dieser Rat zur Erledigung aller dem König zufallenden Regierungstätigkeiten bestimmt war, war seine Kompetenz ebenso weit wie die des Königs, er war also, da der König ziemlich unumschränkt regierte, die einheitliche, oberste Zentralbehörde für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung.

Daß eine Behörde mit so weitgespannter Kompetenz ihre Einheitlichkeit nicht lange erhalten konnte, liegt auf der Hand. So lösen sich denn bis zum Ende des 13. Jahrhunderts die obersten Reichsgerichte von dem Concilium ordinarium ab.[30]) Der Rumpf gewinnt aber gerade dadurch an Geschlossenheit, er lebt als Staatsrat weiter und erlangt besonders zur Zeit und infolge der Minderjährigkeit Heinrichs III erhöhte Bedeutung, wo er an Stelle des Königs die Regierung führt. Eben als Staatsrat ist für ihn kennzeichnend sein Verhältnis zur Krone: er steht ihr nicht als eine selbständige Behörde

[27]) Hatschek, a. a. O. 70/71.

[28]) Stubbs II, 182.

[29]) The Government of England (1867), 391.

[29]) Vgl. das Nähere bei Stubbs I, 343ff.; Hatschek a. a. O. 82; über die später wechselnde Zusammensetzung Hatschek a. a. O. 84.

[30]) Hatschek a. a. O. 83, 278—280.

gegenüber, sondern verschmilzt mit ihr zu einer Einheit; das zeigt sich äußerlich darin, daß er nach kirchlichem Vorbilde — „papa in consisterio suo" — zusammen mit dem König die Bezeichnung „king in his council" führt.[31])

Der zweite, weitere Rat ist die eigentliche Lehnskurie, das Magnum Concilium. Es wird gebildet, indem das Concilium ordinarium erweitert wird um die großen geistlichen und weltlichen Barone. Diese Lehnskurie war ursprünglich ein Organ fast nur zum Zwecke der Rechtsprechung,[32]) diente aber auch für die allgemeine Beratung des Königs,[33]) und schließlich wurde es seit Ende des 12. Jahrhunderts üblich, ihre Zustimmung zu Besteuerungen einzuholen.[34]) Jedoch sind die Unterscheidungsmerkmale beider Concilia gering. Abgesehen von der erheblich differierenden Mitgliederzahl wird anfänglich ein Unterschied überhaupt nicht bestanden haben, da der König jedes Regierungsgeschäft ebenso gut in seinem engeren wie in seinem weiteren Rate erledigen konnte.[35]) Darin kommt zum Ausdruck, daß sich beide Versammlungen nicht dualistisch gegenüberstehen, sondern einander ergänzen; der Krone gegenüber hatte der weitere Rat zwar eine etwas größere Selbständigkeit als der engere, aber auch er stand mit ihr in naher Verbindung, er war nur die Erweiterung des King in his Council zum King in his Council in his Parliament.[36])

Dies Verhältnis mußte sich aber notwendigerweise ändern, je mehr der Staat sein feudalistisches Gepräge abstreifte. Der engere Rat konnte hierbei eine größere Stabilität erweisen als der weitere, denn bei ihm überwog von vornherein der Amtscharakter die lehnsmäßige Grundlage. Einer tiefergehenden Umwandlung mußte hingegen das von rein lehnrechtlicher Struktur getragene Magnum Concilium unterliegen. So besteht das Ende des Loslösungsprozesses darin, daß der engere

[31]) S. Sussmann 42.
[32]) Hearn a. a. O. 265.
[33]) Stubbs I, 356–58, 372.
[34]) Sussmann 11.
[35]) Hatschek a. a O. 85.
[36]) Sussmann 42.

Rat zum Privy Council wird, der weitere aber zum Parlament. „Der Hebel der Entwicklung aber, durch welche sich die Curia Regis, das Magnum Concilium der Normannenzeit, zum repräsentativen Staatsorgan umwandelte, war die Steuerbewilligung.“[37]) Ehe wir uns daher dieser Entwickelung selbst zuwenden, ist es erforderlich, einen Blick auf die obersten Grundsätze des Steuerrechtes der damaligen Zeit zu werfen, um so die Darstellung in einem zweiten Punkte zu verankern.

b)

Das Steuersystem im 12. und 13. Jahrhundert.

Nach alter Rechtsauffassung sollte der König „von seinem Eigenen leben“.[38]) Das konnte er in ruhigen Zeitläuften auch, denn ihm standen zahlreiche Einkünfte zur Verfügung.[39]) Das Steuersystem der normannischen Zeit ruhte, wenn wir von der Fortsetzung des Dänengeldes unter dem Namen hidagium, dem Pfluggelde (carucagium)[40]) und dem Saladinszehnt[41]) absehen, auf lehnrechtlicher Grundlage. Als Lehnsherr konnte der König in drei Fällen von seinen Vasallen ohne weiteres Geldleistungen verlangen: wenn er durch ein Lösegeld aus der Gefangenschaft befreit werden sollte, wenn sein ältester Sohn zum Ritter geschlagen wurde, und wenn sich seine älteste Tochter verheiratete. Wichtiger waren jedoch das scutagium und das tallagium. Das scutagium, Schildgeld, war — im eigentlichen Sinn — eine Summe, die der Vasall an Stelle der ihm obliegenden Pflicht zum persönlichen Kriegsdienste entrichtete. Es kam unter Heinrich I und Stephan auf und wurde seit Heinrich II mit einiger Regelmäßigkeit erhoben.[42])

[37]) Hatschek a. a. O. 209.

[38]) „Que notre seigneur le roi vive de soen“, „vivec deinz les revenues de votre roialme“, s. Stubbs II, 516 Note 1. Auch noch in viel späterer Zeit wurde gelegentlich diese Forderung erhoben, z. B. 1332, s. Parliamentary History of England, 2d ed., I (1762), 235.

[39]) Vgl. die Uebersichten bei Hearn a. a. O. 325—328; May a. a. O. 18; besonders Hatschek a. a. O. 73f., 142.

[40]) Vgl. über beides Hatschek a. a. O. 140.

[41]) Stubbs I, 489.

[42]) Stubbs I, 454, 456; J. H. Round, Artikel „Scutage“ i. d. Encyclopaedia Britannica XXIV, 518a.

Johann trieb es in ungewöhnlicher Höhe ein, was ein Grund für die Empörung der Barone war und zu der berühmten Bestimmung der Magna Charta in Artikel 12 führte, daß es nur noch mit Zustimmung des commune consilium regni erhoben werden sollte.[43]) Das tallagium war eine grundherrliche Steuer und wurde bis Ende des 12. Jahrhunderts auch von den anderen großen Grundherrn erhoben; der König ließ es von seinen Domänen eintreiben, und zu diesen zählten seit der normannischen Eroberung besonders die Städte und Burgen, ferner waren durch sie die Juden belastet.[44])

Die Bedürfnisse der Krone mehrten sich jedoch außerordentlich stark. Die häufigen Kriege in Frankreich, wo reiche Besitztümer verloren gingen, und in Schottland, die Verschwendungssucht der Söhne Heinrichs II, der Kreuzzug Richards, Heinrichs III langjährige Unmündigkeit und das sich steigernde Erfordernis, Soldtruppen zu halten,[45]) brachten die Krone in unaufhörliche finanzielle Bedrängnis.[46]) Sie mußte also neue Hilfsquellen zu erschließen trachten. Es lag nun nicht in der Macht des Königs, nach Belieben Steuern auszuschreiben, vielmehr galt von altersher der Satz, daß, wofern keine besondere Rechtspflicht vorliege, kein Freier ohne seine Zustimmung besteuert werden konnte; dieser Satz mag zu Zeiten in England in den Hintergrund gedrängt gewesen sein, ganz verschwunden ist er jedoch nie, wurde vielmehr mit Zähigkeit aufrechterhalten.[47]) Wollte daher die Krone nicht Anleihen machen bei fremden Bankiers, so seit Richard I und besonders Heinrich III,[48]) oder bei Fürsten, Päpsten, reichen fränkischen

[43]) Stubbs I, 516, 523, 533f.; Hatschek a. a. O. 141.

[44]) Artikel „Tallage" i. d. Enc. Brit. XXVI, 372; Hatschek a. a. O. 20, 73, 137, 307.

[45]) Vgl. über diesen Punkt Hallam, View of the State of Europe during the Middle Ages 10th ed. I (1853), 262, 265 f.

[46]) Hearn a. a. O. 331 f.

[47]) Vgl. Parry, The Parliaments and Councils of England (1839), Introduction, passim; Plehn, Der politische Charakter von Matheus Parisiensis (Staats- und sozialwissensch. Forschungen, herausg. von Schmoller, Bd. XIV), 4; Hatschek, Englisches Staatsrecht I, 234; Sussmann 12.

[48]) Stubbs II, 581 f.; Hatschek, Verf.-Gesch. 307 f.

Grundherrn, Prälaten, Klöstern und Städten,[49]) so war sie auf die ihr von ihren Untertanen freiwillig gewährten Gaben (dona, auxilia) angewiesen. Solche Gaben hatten jedoch von vornherein je nach dem Personenkreise, von dem sie dargebracht wurden, einen doppelten Charakter, so sehr sie auch kraft des Freiwilligkeitsmoments auf einer Stufe zu stehen scheinen. Eine lehnrechtliche Färbung erhielt das Verfahren, wenn der König mit seiner Steuerbitte vor seine Vasallen trat. An und für sich waren ja die vermögensrechtlichen Leistungen, zu denen der Vasall verpflichtet war, genau festgelegt; aber darüber hinaus bestand doch eine allgemeine Treupflicht des Mannes, die auch den außerordentlichen Anforderungen des Herrn wenigstens einen moralischen Zwang verlieh. Der Lehnsmann, der seinem Herrn ein auxilium bewilligte, war daher nur theoretisch völlig frei; verweigerte er die geforderte Leistung, so konnte jederzeit die Frage aufgeworfen werden, ob nicht der Fall der Felonie vorliege.[50]) Anders, wenn der König mit anderen Klassen der Bevölkerung über Subsidien verhandelte. Daß dies überhaupt geschehen konnte, und daß nicht gemäß lehnsmäßiger Staffelung weite Volksschichten die Fühlung mit der Krone verloren hatten, ist der Politik der ersten normannischen Könige zu verdanken. Wilhelm der Eroberer ließ sich von allen Freien den Untertaneneid schwören, gleichgültig ob sie ihr Land direkt oder indirekt von ihm zu Lehen trugen,[51]) und auch seine Nachfolger verhinderten die dem Lehnswesen eigene „Auflockerung des allgemeinen Untertanenverbandes" (Brunner) und Mediatisierung der Bevölkerungsklassen.[52]) So war es möglich, mit den verschiedensten Klassen Steuerverhandlungen anzuknüpfen.[53]) Man entsandte Kommissionen in die einzelnen Grafschaften, um mit der freien Bevölkerung zu verhandeln;[54]) man erreichte vom Klerus die

[49]) Stubbs II, 533.

[50]) Sussmann 48, 75.

[51]) Stubbs I, 265—67.

[52]) So im Heerwesen (Wilhelm Rufus, Heinrich II), Gerichtswesen (Heinrich II, Eduard I), Steuerwesen; vgl. Hatschek, Verf.-Gesch. 190 f.

[53]) Vgl. im allgemeinen Hatschek, Engl. Staatsrecht I, 235, Verf.-Gesch. 209.

[54]) Hatschek, Verf.-Gesch. 209.

Selbstbesteuerung entweder in allgemeinen Versammlungen oder, wie in späterer Zeit ausnahmslos, in provinziellen Konvokationen; die Besteuerung der Städte nahm auch mehr und mehr die Form der Vereinbarung an, denn die Zwangssteuer, das tallagium, war verhaßt und für den König auch nicht besonders ertragreich, während er sich die Gewährung von Rechten und Freiheiten an die Städte teuer bezahlen lassen konnte.[55] Sehr häufig wurde auch die Kaufmannschaft den Wünschen der Krone gefügig gemacht;[56] von ihr ließ man sich Zölle auf ihre Waren gewähren, besonders auf Wolle, und das blieb so bis in das 14. Jahrhundert hinein.[57] Bei all diesen Verhandlungen tritt das Vertragsmoment deutlicher hervor als bei denen zwischen Lehnsherr und Lehnsmannen. Hier stehen sich die Parteien nicht innerlich gebunden gegenüber, sondern suchen jede nach Möglichkeit den eigenen Vorteil zu wahren; die Leistung des einen erscheint als Aequivalent für die des anderen. Diese Steuerverhandlungen wurzeln also nicht mehr in der Anschauungswelt des Feudalstaats; in ihnen kündigt sich bereits das Heraufsteigen des ständischen Staates an.

Auf diese freiwillig gewährten Steuern legte sich im Lauf der Entwickelung mehr und mehr das Schwergewicht, denn das alte feudalistische Steuersystem geriet in Verfall. Die drei alten lehnrechtlichen Hilfsgelder werden eine große Bedeutung nie gehabt haben. In der Erhebung der Tallagien freilich, einer ergibigen Einnahmequelle, hatte der König auch nach der Magna Charta freie Hand; besonders unter Heinrich III wurde davon reichlich Gebrauch gemacht, und erst eine spätere Zeit richtete ihre Angriffe auf dies Vorrecht der Krone; jedoch bereits im 13. Jahrhundert suchten die wichtigsten Steuerobjekte des tallagium, die Städte, mit Erfolg die Einschätzung durch die königlichen Kommissare in die eigene Hand zu bekommen, und die Juden schieden mit ihrer Vertreibung im Jahre 1290 aus. Das scutagium machte eine Umwand-

[55] Sussmann 50; Hatschek a. a. O. 109 ff.

[56] Vgl. die zahlreichen Fälle der Entbietung von Kaufleuten bei Parry, a. a. O., passim.

[57] S. Sussmann 54 f.

lung durch, da es seit Richard I üblich wurde, die großen Barone generell gegen Entrichtung sg. „fines“ vom Kriegsdienste zu entbinden, ein bis zu Eduard I voll entwickeltes System;[58]) mit dem Aufkommen der Landmiliz und des Söldnertums mußte aber der feudale Ritterdienst und damit mittelbar das scutagium selbst an Bedeutung verlieren.

Je mehr sich aber das Schwergewicht zu Gunsten der freien Bewilligungen verschob, desto fühlbarer mußten die schweren Mängel werden, die dem für sie üblichen „Enqueten-system“ anhafteten. Der Unterschied zwischen lehnsmäßiger und ständischer Verwilligung mag vielleicht in der Praxis wenig empfunden worden sein. Ein schwerfälliges Gepräge enthält das damalige Besteuerungssystem jedoch durch das Fehlen eines einheitlichen Steuerbewilligungskörpers. Dieser Mangel ergab sich wieder aus dem oben berührten Satze, daß kein Freier ohne Zustimmung besteuert werden konnte, ein Satz, aus dem ohne weiteres das Problem entsprang, wie es ermöglicht werden konnte, die Zustimmung aller Freien zu erhalten. Das Enquetensystem war nur ein Notbehelf, mit dem man auf die Dauer nicht auskommen konnte; denn die Zustimmung aller Klassen der Bevölkerung war damit doch nicht zu erreichen, und so bildete es denn eine willkommene Ausflucht für Steuerverweigerungen. Bekannt ist das Beispiel des Bischofs Peter von Winchelsea, der sich im 3. Regierungsjahre Heinrichs III eine Steuer (escuage, alter Name für scutagium) zu entrichten verweigerte, weil er ihr nicht zugestimmt habe, und damit Erfolg hatte.[59]) Bei den von den Vasallen bewilligten Steuern waren die Ausreden übrigens noch zahlreicher; da war es oft streitig und zweifelhaft, ob der Betroffene überhaupt Kronvasall war, ob die Einkünfte seines Lehns in angemessener Höhe abgeschätzt waren, ob das zur Steuer herangezogene Land ein Freialmosengut war oder ein gewöhnliches Lehn u. a. m.[60])

[58]) Vgl. J. H. Round, a. a. O. 518 a.

[59]) Hearn a. a. O. 334 f.; ein anderes Bspl. bei Hatsell, Precedents of Proceedings . . . III (1818), 96 Note *.

[60]) Hearn a. a. O. 333 f.

Um diesen Mißlichkeiten abzuhelfen, gab es nur ein Mittel: die Schaffung eines Repräsentativorgans, das alle Klassen der Nation vertrat und dessen Zustimmung die aller bisherigen Sonderversammlungen ersetzte. Der Vertretungsgedanke lag geradezu in der Luft. Ob hierbei das Vorbild Spaniens und anderer Länder, wo bereits ständische Vertretungen bestanden,[61]) mitbestimmend wirkte, mag dahingestellt bleiben.[62]) In England jedenfalls begünstigten vor allem zwei Faktoren die Entwickelung und wiesen ihr die Bahn. Das waren einmal die Grafschaftsgerichte, in denen bereits völlig der Gedanke ausgebildet war, daß die Grafschaftsjury die freie Grafschaftsbevölkerung vertrat.[63]) Dieser repräsentative Charakter des Grafschaftsgerichts war ja auch bereits dadurch anerkannt und verwertet worden, daß es zu Verhandlungen mit Spezialkommissionen nach dem Enquetensystem benutzt worden war (s. o.). Das war ferner das Magnum Consilium. Einen gewissen repräsentativen Charakter besaßen ja auch diese Baronenparlamente, freilich im lehnrechtlichen Sinn: jeder Kronvasall galt als Vertreter seiner Untervasallen und selbstverständlich auch der seiner Botmäßigkeit unterstehenden unfreien Volkselemente; daher wurden denn auch von dieser Lehnskurie dann und wann Steuern für alle bewilligt.[64]) Allerdings ruhte diese Art der Vertretung auf zu unsicherer Grundlage, um sich zu einer dauernden Institution auszuweiten; auch ging der Feudalstaat allmählich seiner Auflösung entgegen. Eine ganze Reihe anderer Umstände wirkte ebenfalls förderlich auf die Ausbildung des Repräsentativgedankens,[65]) hauptsächlich aber war durch diese beiden der Weg für die Reform vorgezeichnet. Aus ihrer Verbindung erwuchs das Parlament: den Grundstock für den Neubau bildete das Magnum Consilium; es wurde vereinigt mit gewählten Ver-

[61]) Stubbs II, 165.

[62]) Vgl. über diese und andere wirkliche oder vermutete Gründe Hearn a. a. O. 393 f.

[63]) Vgl. das Nähere hierüber bei Hatschek, Engl. Staatsr. 235 f., Verf.-Gesch. 209 ff.

[64]) Stubbs II, 241 f; Sussmann 12 f.

[65]) S. hierüber Hearn, a. a. O. 442—446.

tretern aus jeder Grafschaft, und hinzu traten noch die Vertreter der Städte und des niederen Klerus.

Die verschiedenen Etappen dieser Entwicklung brauchen hier nicht näher verfolgt zu werden. Sie gehen von den Versuchen der Jahre 1254 und 1258 über das Parlament Simons von Montfort, des Vaters des Repräsentativgedankens, vom Jahre 1265 und die beiden 1282 abgehaltenen Parlamente bis zur Schaffung des Modellparlaments durch Eduard I im Jahre 1295.[66] Seit 1295 werden die Gemeinen mit steigender Regelmäßigkeit berufen; das Parlament ist von nun an eine dauernde Institution.

Damit haben wir den Schauplatz abgesteckt, innerhalb dessen sich vom 14. Jahrhundert ab der Aufschwung der Gemeinen vollzog.

Die Entwicklung ist natürlich nicht so zu denken, als sei das neue System gleich völlig an Stelle des alten getreten. So logisch ist der Gang der Geschichte nie, am allerwenigsten der englischen. Das alte Enquetensystem bestand vielmehr einstweilen weiter und bildete ein beliebtes Mittel für die Krone, um die nicht ausreichenden Steuerbewilligungen des Parlaments zu ergänzen. Von einem derartigen Falle berichtet Hearn[67] noch aus dem Jahre 1545 unter der Regierung Heinrichs VIII; auch wurde mit den Kaufleuten noch lange nach 1295 über Zölle verhandelt, und die Selbstbesteuerung des Klerus fand erst 1663 ihr Ende.

2.

Die Periode von 1295 bis 1407.

a)

Das Parlament.

Von 1295 an werden nach dem Musterbeispiele dieses Jahres die Parlamente häufig einberufen. 1311 wird eine

[66] S. hierüber Stubbs II, 67 ff., 94 ff., 114 f., 128 f., 221 ff.; May-Chisholm a. a. O. 839 b—840 a; Chisholm, Artikel „Representation“ in der Encyclopaedia Britannica, XXIII, 109 b ff.; eine zusammenfassende Charakteristik des Modellparlaments von 1295 findet sich bei Hatschek, Verf.-Gesch. 172 Note 6.

[67] a. a. O. 369 f.

zweimalige Tagung im Jahre angeordnet und 1330 und 1362,[68]) nach Aufhebung dieser Bestimmung, eine einmalige, wonach sich auch die Praxis zumeist richtet.[69]) Dieser häufige Zusammentritt bietet reichliche Gelegenheit, den inneren Bau des Parlaments auf eine festere Grundlage zu stellen, die Beziehungen der in ihm vereinten verschiedenen Elemente zu regeln und eine Geschäftsordnung auszubilden. Das tat auch not, denn alle diese Verhältnisse waren zunächst noch ungeklärt.

α) Juristischer Konstruktion erweist sich das Parlament am Ende des 13. Jahrhunderts als ein eigentümliches Zwittergebilde. Insofern es ein Erweiterungsbau auf dem Grundstock des Magnum Concilium war, fügte es sich passend in das bisherige Staatsgebäude ein: es war nur ein abermals erweiterter, dritter Ring, der sich um den König legte, ihm nicht dualistisch-fremd gegenüberstehend, sondern als großer Kronrat mit ihm eine Einheit bildend. Insofern es aber als Mittel diente, der Krone die Zustimmung aller Bevölkerungsklassen zur Besteuerung zu verschaffen, hatte es ständisch-repräsentativen Charakter und vertrat der Krone gegenüber selbständige Interessen. Dieser Doppelcharakter hat, wie Sussmann[70]) zutreffend hervorhebt, den Gegensatz zwischen König und Volk gemildert und es insbesondere verhindert, daß sich in England die ständische Staatsform zu der ihr auf dem Kontinent eigenen Dyarchie von Fürst und Ständen entwickelte.

In seiner Zusammensetzung ermangelte das Parlament noch so gut wie jeder Einheitlichkeit. Wohl war es als Ganzes eine Vertretung der Nation, der „Körper des Reichs",[71]) nicht aber war jedes Mitglied Vertreter des ganzen Volkes, sondern es waren vier oder, wenn man will, fünf, unter sich recht ungleichförmige Kurien vereinigt: geistliche Lords, weltliche Lords, Vertreter des niederen Klerus, Abgeordnete der Städte und Flecken und Ritter als Vertreter der Grafschaften. Die alten ständischen Sonderversammlungen lebten also fast

[68]) Stubbs II, 612.

[69]) Hatschek a. a. O. 232.

[70]) a. a. O. 43.

[71]) Vgl. den bei Sussmann 38 Note 45 angeführten Richterspruch.

vollzählig fort, nur waren sie eben in einem Rahmen vereinigt. Eine gewisse Vereinfachung gewann das Bild insofern als die Ritter zunächst den großen Baronen Gefolgschaft leisteten. Teils vereinfachend, teils aber auch komplizierend war die Stellung der Geistlichkeit. Vereinfachend insofern, als der hohe Klerus sich von den großen Baronen, neben denen er ja kraft derselben Beziehungen zum Könige, der Inhaberschaft großer Kronlehen, seinen Platz nahm,[72]) nicht absonderte, wiewohl auch Reibungsflächen zwischen ihnen bestanden;[73]) komplizierend aber deshalb, weil der niedere Klerus sich keinem der weltlichen Stände assimilierte, sondern sich seit Mitte des 14. Jahrhunderts vom Parlamente zurückzog und mit dem hohen Klerus zu einem Stande, der Geistlichkeit, vereinigte, der neben dem Parlament sein Sonderdasein führte und in den Konvokationen zu York und Canterbury die Selbstbesteuerung vornahm, nachdem schon vorher die eigentliche Bewilligung in diese Konvokationen verlegt und im Parlamente nur das Ergebnis mitgeteilt worden war.[74]) Zu diesen ständischen Gegensätzen kam der Unterschied des Berufungsgrundes: als Lehnsträger der Krone waren die geistlichen und weltlichen Großen, kraft ihrer Wahl die Ritter und Städter berufen. Die Ritter aber waren ihrerseits auch Kronvasallen und unterschieden sich nur durch den geringeren Umfang ihres Grundbesitzes von den großen Baronen; sie hatten also nach zwei Seiten hin Verbindungspunkte, und es war noch nicht entschieden, nach welcher Seite sie sich endgültig neigen würden. Mannigfache Verschiedenheiten und Abstufungen bestanden auch in dem Verhältnis der Parlamentsmitglieder zur Krone und zu den verschiedenen Volksklassen. Bei den gewählten Mitgliedern, den Rittern und städtischen Abgeordneten, war noch eine Sonderfrage aufzuwerfen: vertraten sie nur bestimmte Volksteile ihres Wahlbezirks oder des ganzen Landes?

[72]) Pike, a. a. O. 158 f.

[73]) Sussmann 18.

[74]) Stubss II, 395 Note 1; III, 338; Sussmann 17 f; Hatschek a. a. O. 192 f.

So waren die Verhältnisse am Ende des 13. Jahrhunderts reich an Unklarheiten und Gegensätzen. Hält man sich dies vor Augen, so ergibt sich, wie falsch es war, wenn man früher — Prynne und Coke — als eins der Hauptereignisse des 14. Jahrhunderts die Trennung von Oberhaus und Unterhaus hinstellte.[75]) In Wirklichkeit lag nicht in der Frage der Trennung, sondern gerade umgekehrt der Vereinheitlichung, der Verschmelzung der vielen disparaten Elemente das entwicklungsgeschichtliche Problem, dessen Lösung die Aufgabe der folgenden Zeit sein mußte.[76])

β) Eine vereinheitlichende Wirkung übte von vornherein die Geldbewilligungsfunktion aus. Die Steuer, die vom Parlament bewilligt wird, ist fast immer eine in einer Wertquote ausgedrückte Mobiliensteuer.[77]) Hier treten von 1295 an nur 3 Stände hervor: Geistlichkeit, Baronie, Stadtbürgertum; vereinzelt befinden sich Bewilligungen der Stadt London[78]) und der Kaufmannschaft.[79]) Ein Zusammenschluß ist hier nach zwei Richtungen bemerkbar: einmal, daß die Ritter Hand in Hand mit den großen Baronen gehen, und ferner daß die städtischen Abgeordneten nicht nur als Vertreter ihrer Städte, sondern der ganzen städtischen Bevölkerung des Reichs angesehen werden.[80]) Weiter geht die Vereinheitlichung aber zunächst noch nicht. In den ersten 50 Jahren ist es durchaus die Regel, daß die drei Stände unabhängig von einander bewilligen. Jeder Stand bewilligt für sich, und kein Beschluß des einen Standes hat einen Einfluß auf den des anderen; die Bewilligung ist kein einheitlicher Parlamentsakt, sondern eine Summe dreier paralleler Willenserklärungen.[81]) So sind die Bewilligungen anfänglich immer verschieden hoch: im Jahre 1295 bewilligen der Klerus ein Zehntel (seiner Einkünfte), Barone und Ritter ein Elftel, die Städte ein Siebentel; 1296

[75]) Vgl. Stubbs III, 430.
[76]) Vgl. Hearn, a. a. O. 399.
[77]) Ausnahmen 1339 und 1340; vgl. Parry a. a. O. 108 f.
[78]) z. B. 1297, Parry a. a. O. 61.
[79]) z. B. 1340, Parry a. a. O. 110.
[80]) Sussmann 27.
[81]) Sussmann 57.

Barone und Ritter ein Zwölftel, Städte ein Achtel; 1297 geistliche und weltliche Barone und Ritter ein Neuntel, ebenso die Stadt London; 1301 alle ein Fünfzehntel unter Steuerverweigerung des Klerus; 1306 geistliche und weltliche Barone und Ritter ein Dreißigstel, Städte ein Zwanzigstel; 1307 Klerus ein Fünfzehntel, Grafschaften ein Zwanzigstel, Städte ein Fünfzehntel; 1309 die „Communes“ ein Fünfundzwanzigstel; 1313 Barone und Ritter ein Zwanzigstel, Städte ein Fünfzehntel; 1315 alle ein Zwanzigstel; 1316 Barone, freeholders und Grafschaften ein Sechzehntel; 1322 geistliche und weltliche Barone, Ritter und andere ein Zehntel und ein Sechstel für die Domänen, Städte ein Sechstel; 1334 Barone und Ritter ein Fünfzehntel, Klerus ein Zehntel, Städte ein Zehntel.[82] Auch in späterer Zeit dauert die verschieden hohe Bewilligung an,[83] jedoch mit dem Unterschiede, daß von 1334 ab die Ritter zusammen mit den Städten bewilligen. Im Jahre 1352 werden von Lords und „Communes“ gemeinschaftlich drei Zehntel und drei Fünfzehntel bewilligt.[84] Seit dieser Zeit halten sich die Bewilligungen der Barone und der Gemeinen auf derselben Höhe. Man wird aus diesem Umstande aber nicht auf eine Wandlung der Anschauung in dem Sinne schließen dürfen, daß nunmehr die Beschlüsse der Lords und der Gemeinen als zu einem einheitlichen Akte zusammengewachsen empfunden worden wären, denn die gleich hohe Bewilligung kann ebensowohl Folge einer bereits herrschenden wie Ursache einer noch im Entstehen begriffenen Auffassung, wie sie später zweifellos geherrscht hat, gewesen sein.

Ueber das ursprünglich beobachtete Verfahren bei den Steuerbewilligungen sind wir nun leider nicht unterrichtet. Daraus kann man mit Sicherheit wenigstens den Schluß

[82]) Vgl. Parry a. a. O. 58 (1295), 59 (1296), 61 (1297), 64 (1301), 67 (1306), 70 (1307), 71 (1309), 77 (1313), 79 (1315), 81 (1316), 83 (1319), 86 (1322), 98 (1332), 101 (1334). Völlig genau ist die obige Uebersicht nicht; sie weicht von der von Sussmann 66f. gegebenen in Nebensächlichkeiten ab.

[83]) Vgl. Parry a. a. O. 108 (1339), 109 (1340), 110 (1340), 116 (1344).

[84]) Rotuli Parliamentorum II, 238 Ziff. 10 (Der Wortlaut dieser Stelle bei Sussmann 81 Note 23).

ziehen, daß die Zeitgenossen sich hierüber keine Gedanken gemacht haben. Das Verfahren müssen wir uns überhaupt ziemlich primitiv und ohne feste Formen denken, namentlich solange mit allen Teilen des Parlaments im selben Raume verhandelt wurde. Das schließt jedoch nicht aus, daß unbewußtermaßen eine bestimmte Stimmordnung innegehalten wurde. Die hierüber von Millar und Pike[85]) mit verschiedener Begründung aufgestellte Vermutung, daß von Anfang an die Gemeinen ein Vorstimmrecht gehabt hätten, hat wenig Wahrscheinlichkeit für sich. Glaubhafter erscheint die gegenteilige Ansicht von Sussmann,[86]) daß die Barone die Ersten bei der Bewilligung gewesen seien. Das entspricht zunächst der allgemeinen Rangordnung der Zeit[87]) und war ferner der gegebene Geschäftsgang, denn die Krone wird sich mit ihrer Steuerforderung, nachdem sie im Rate festgestellt worden war, doch sicher zuerst an ihre näheren Ratgeber und Bewilliger, die Barone, und dann erst an die ihr entfernter stehenden Gemeinen gewandt haben. Auch wird aus der folgenden Zeit ein Rückschluß gestattet sein: Sussmann[88]) führt den Nachweis, daß in den Jahren 1352, 1365 und 1369 die Lords zuerst ihre Bewilligung erteilten, und es muß mangels gegenteiliger Bekundungen dasselbe auch für die vorhergehende Zeit angenommen werden, da ja andernfalls die Entwicklung eine Zickzackbewegung ausgeführt hätte, und das ist unwahrscheinlich. Im übrigen wäre diese Frage für die Zeit, in der die Stände nicht einen einheitlichen Beschluß faßten, sondern jeder für sich getrennt bewilligte, bedeutungslos, wenn eine solche Be-

---

[85]) Vgl. über beide und ihre Widerlegung Sussmann 68—70. — Gegen Millar scheint sich übrigens schon Wilson gewandt zu haben, wenn man Note 2 S. 339 in Story's Commentaries on the Constitution of the United States I (1833) so auffassen darf: Story selbst ist unentschieden.

[86]) a. a. O. 70 f.

[87]) Die anfängliche untergeordnete Bedeutung der Gemeinen kam auch in ihren Berufungsschreiben zum Ausdruck, in denen sich häufig die Formel findet, daß sie erscheinen sollten, um zu tun, was ihnen vom Rate vorgeschrieben werden würde (quod de communi consilio ordinabitur), vgl. z. B. Parry a. a. O. 58 (1295), 62 (1298), 63 (1300), 65 (1302), 68 (1307) u. s. f.

[88]) a. a. O. 81.

ziehungslosigkeit wirklich bestanden hätte. Darüber ist nichts nachweisbar, es kann aber mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden, daß die Bewilligungen schon früh in irgend welchen Zusammenhang gebracht worden sind: das war ja ein Grunderfordernis geordneter Finanzwirtschaft.[89])

Wie dem auch sei, in der folgenden Zeit ist die Praxis jedenfalls die, daß an erster Stelle die Lords, an zweiter die Gemeinen bewilligen. Das Verhältnis kehrt sich jedoch um, und in den achtziger Jahren des 14. Jahrhunderts bewilligen die Gemeinen zuerst. Wie erklärt sich dieser Umschwung?

Pike[90]) vermutet, da die damalige Steuerbewilligung schlecht und recht ein Handel gewesen sei, so hätten dabei die Gemeinen, nachdem einmal die verschiedenen Beschlüsse sich zu einem einzigen vereint hätten, einen Vorschlag gemacht und die Lords sich ihnen angeschlossen. Mit einer solchen Vermutung — dahingestellt, ob sie die Wahrscheinlichkeit für sich hat oder nicht — ist jedoch nichts gewonnen; sie kann nur veranschaulichen, aber nicht erklären. Eine Erklärung kann nur gegeben werden, indem man das Gesamtbild und die Gesamtgeschichte des englischen Parlaments überblickt. Denn das Vorstimmrecht der Gemeinen ist nicht mehr und nicht weniger als der Ausdruck des allgemeinen Kräfteverhältnisses zwischen Lords und Commons, das mit seinen letzten Ursachen nach vielen Richtungen hin verzweigt ist und in frühe Zeiten hinaufreicht. Von irgend welchen theoretischen Erwägungen ist die Entwicklung, die zu diesem Vorstimmrecht führt, nicht getragen. Die schließliche Vorrangstellung der Gemeinen ist lediglich der Ausdruck ihrer sich im Laufe des 14. Jahrhunderts steigernden politischen Macht. Und daß diese Verschiebung des Kräfteverhältnisses beider Häuser gerade auf dem Gebiete der Steuerbewilligung zur Geltung kam und sich in eine äußere Regel des Geschäftsganges umsetzte, erklärt sich in einfacher Weise daraus, daß die Steuerbewilligung anfänglich fast der einzige Zweck war, um dessentwillen die Gemeinen auf dem Parlamente anwesend waren, und daß sie sich erst

[89]) Vgl. Sussmann 67.

[90]) a. a. O. 339 f.

von hier aus die Anteilnahme an den übrigen Regierungsgeschäften erobern mußten.

Eine ganze Reihe von Umständen, die latent schon in den bisherigen Verhältnissen vorhanden waren und im 14. Jahrhundert zum Austrag kamen, begünstigten das Vorwärtsdringen der Gemeinen. Sie führten teils zu einer Schwächung der Stellung der Lords, teils zu einer Machterweiterung der Gemeinen.

b)

Das Verhältnis der Lords zueinander, zur Krone und zu den verschiedenen Volksklassen.

Die Wandelungen, die im Laufe des 14. Jahrhunderts die Stellung der Lords im Sinn einer Machtminderung betrafen, lassen sich im letzten Grunde alle durch den feudalen Ursprung der Baronie erklären. Kraft des Lehnsvertrages ist jeder Vasall durch ein persönliches Band mit seinem Lehnsherrn verbunden, er steht ihm also viel weniger als Angehöriger einer Gruppe denn als Individuum gegenüber. Zwischen den Mitvasallen bestehen an und für sich keinerlei Rechtsbeziehungen, erst mittelbar, als Reflex der gleichgerichteten Beziehungen zu dem Herrn, ergeben sich Berührungspunkte. Nach unten hin entspricht es der hierarchisch-feudalistischen Auffassung, daß die Untervasallen durch ihren Obervasallen vertreten werden, aber das Ausmaß dieser Vertretungsbefugnis hängt von der mehr oder weniger straffen Durchführung des Feudalsystems ab. Hieraus ergeben sich die wichtigsten Folgen, die beim Absterben des Feudalstaates das Verhältnis der Lords untereinander. zur Krone und zum Volke treffen mußten.

α) Untereinander schlossen sich die Lords nie zu einer festen Organisation zusammen,[91]) sie blieben die locker verbundene Summe von Individuen, die sie dem lehnrechtlichen

[91]) Ueber einen Ansatz auf Grund von Art. 61 der Magna Charta vgl. Sussmann 57. Ferner galt zwar oder sollte gelten der Satz, daß die Abwesenden durch die Anwesenden vertreten seien (vgl. Sussmann 58), aber auch er führte nicht zu einer korporativen Geschlossenheit der Lords.

Individualismus gemäß waren.[92]) Als Einzelne wurden sie geladen (abgesehen von dem von der Praemunientes-Klausel betroffenen Teile der Geistlichkeit),[93]) einzeln wurden sie befragt,[94]) und als Einzelne gaben sie ihre Stimme ab,[95]) weswegen der Dissentierende von der Majorität nicht überstimmt werden konnte.[96]) Ein Organ analog dem Sprecher der Gemeinen haben die Lords nicht ausgebildet. Sie besaßen nicht die Kraft, sich ihre Standesgenossen, die kleineren Kronvasallen, von denen sie doch nur der größere Umfang ihres Lehnsbesitzes schied, dauernd zu assimilieren. Der Gegensatz zwischen geistlichen und weltlichen Lords schuf auch, obwohl er nicht allzu schroff hervortrat, Reibungsflächen in Fragen der Gerichtsbarkeit und der Besteuerung.

β) Der Krone gegenüber blieb das lehnrechtliche Abhängigkeitsverhältnis maßgebend für die Stellung der Lords. War schon das ganze Parlament in gewissem Sinn ein Kronrat und als solcher mit dem König zu einer Einheit verbunden, so war dies bei den Baronen noch viel mehr der Fall. Sie konnten sich dem König gegenüber nicht verselbständigen, und das mußte besonders von Einfluß auf die Steuerbewilligung sein, je mehr das Steuersystem ständischen Anstrich bekam. Die ständische Steuer ist Vertragssteuer, setzt also notwendigerweise zwei Vertragsteile voraus. Der eine Teil schlägt vor, verlangt, der andere Teil bewilligt. In dieses System aber paßten die Lords eben wegen ihrer engen Verbindung mit der Krone schlecht hinein. Man konnte sie beiden Vertragsteilen zuzählen, denn auf der einen Seite waren sie ein besonderer Stand, andererseits wurde ihre in

---

[92]) Vgl. Sussmann 61 f.

[93]) S. hierüber Stubbs III, 393 f.; Pike a. a. O. 154 f., 156; Hatschek Verf.-Gesch. 192.

[94]) Sussmann 61; vgl. z. B. Rot. Parl. II, 269: „Lesqueux Crantz, chescun demande par lui".

[95]) Bsple. Sussmann 58.

[96]) Vgl. Plehn a. a. O. 3, 13; im 14. Jahrhundert gab es überhaupt keine Majorisierung, es herrschte noch das germanische Einstimmigkeitsprinzip, vgl. Sussmann 61 (s. a. Note 25). In einer späteren Zeit hat sich hieraus das formelle Protestrecht der Lords entwickelt; s. hierüber Pike a. a. O. 245 f., Sussmann 127 f.

dieser Eigenschaft abgegebene Steuerbewilligung doch stark beeinflußt durch die Stellung, die sie als erweiterter Staatsrat einnahmen. Als solcher konnten sie kaum anders, als sich auf ein Gutheißen der Vorschläge, die im engeren Rate aufgestellt waren, beschränken. Teils Bewilligung, teils Beratung — das ist das zweifache Gesicht, das ihre Steuerbeschlüsse trugen.[97]) Demgegenüber besaßen die Gemeinen von vornherein eine viel größere Bewegungsfreiheit. Mochten sie auch zunächst in den Rahmen des Kronrats eingefügt worden sein, so überwog doch bei ihnen die Eigenschaft als Standesvertretung, die sich in Gegensatz zur Krone stellte. Es war nicht mehr als ein äußerer Ausdruck dieses von Anfang an bestehenden Gegensatzes, als sich in den dreißiger Jahren des 14. Jahrhunderts die Gemeinen von den Lords absonderten.[98]) Die Folge hiervon war, daß sich die Lords um so enger um den König schlossen, als seine „rechte Hand" (Hatschek) erschienen und mit ihm und dem engeren Staatsrat zusammen den rex in consilio suo in parliamento suo bildeten. In späterer Zeit setzt allerdings auch eine rückläufige Bewegung ein: der Staatsrat trennt sich vom Parlament,[99]) und damit ist auch ein gewisses Abrücken der Lords von der Krone gegeben; dies ist aber doch nicht so stark, daß es ihnen dieselbe Selbständigkeit wie den Gemeinen hätte verleihen können; der lehnrechtliche Gedanke der engen Verbindung von Lehnsherr und Vasall wirkt eben immer noch fort.[100])

γ) Im Verhältnis zur Nation entwickelte sich die Stellung der Lords so, daß sie den Repräsentativcharakter, der ihnen als Feudalherren zukam, allmählich verloren und einen anders gearteten nicht neu erwarben, sodaß sie schließlich nur noch sich selbst vertraten.

Feudalistischer Auffassung entspricht es, daß jeder Grundherr die von ihm weiter beliehenen Grundbesitzer und die Grundhörigen vertritt; bei strenger Durchführung des Feudalsystems ist so eine Nationalrepräsentation möglich, wie sie

[97]) Vgl. bes. Sussmann 75 f.
[98]) Vgl. Hatschek, Engl. Staatsr. 238.
[99]) Hatschek, Verf.-Gesch. 233 f.
[100]) Vgl. Sussmann 87—89.

vollkommener nicht gedacht werden kann. Aber es ist bereits erwähnt, daß der Feudalismus in England nie so herrschend war, daß der Satz „nulle terre sans seigneur“ anwendbar gewesen wäre, und daß daher die Vertretung der ganzen Nation, die sich im 13. Jahrhundert die Barone zuweilen zulegten, auf zu unsicherer Grundlage ruhte, um längeren Bestand zu haben. Noch im Jahre 1340 bewilligten die Lords für sich und ihre Untervasallen eine Steuer,[101]) aber 1377 nahmen die Gemeinen die Vertretung aller (freien) Grafschaftsbewohner mit Ausnahme der Lords in Anspruch.[102]) Es kommt hinzu, daß die Zahl der Unfreien im 14. Jahrhundert stark im Abnehmen begriffen war und die Freigewordenen nicht mehr durch ihren Lord, sondern durch die Gemeinen vertreten wurden. Ebenso entzogen sich Mediatstädte der Vertretung durch ihren Lord. Der Einschränkung der Vertretungsbefugnis auf Seiten der Lords entsprach also eine Erweiterung auf Seiten der Gemeinen; das Nähere wird daher zweckmäßiger bei der Betrachtung der Stellung der Gemeinen zu erörtern sein.

Eine neue Vertretungsbefugnis der Lords auf ständischer Grundlage bildete sich nicht. Geringe Ansätze dazu waren zwar vorhanden. So hatte die Magna Charta das Widerstandsrecht dem Einzelnen entzogen und nur der Gesamtheit der Lords beigelegt[103]) und bestimmt, daß die Abwesenden als durch die Anwesenden vertreten gelten sollten. Aber der individualistische Grundzug, der die Baronie beherrschte, war zu stark, um durch solche Bestimmungen überwunden werden zu können; so wurde z. B. im Jahre 1340 ausdrücklich beschlossen, die Zustimmung der abwesenden Barone einzuholen.[104])

Schließlich verdienen noch zwei Umstände Erwähnung: Einmal der, daß die Zahl der Barone unter Eduard III auf etwa 50 sank;[105]) wenn nun eine so kleine Zahl selbst sehr

[101]) Vgl. Parry a. a O. 110.
[102]) Sussmann 74.
[103]) Sussmann 57.
[104]) Sussmann 58 Note 17.
[105]) Sussmann 77; Hatschek Verf.-Gesch. 195.

begüterter Personen eine Steuer bewilligte, so wog dieser Beschluß so gut wie nichts gegenüber dem der Gemeinen, hinter denen die ganze sonstige Masse der Steuerzahler stand. Ferner erlangten einzelne Lords oft Steuerfreiheitsprivilegien, und die natürliche Folge dieses Umstandes mußte sein, daß sie ein geringeres Interesse an der Besteuerung hatten, vollends seitdem sie nur noch sich selbst vertraten und daher ohne Widerstreben den Gemeinen eine Vormachtstellung auf diesem Gebiete einzuräumen geneigt waren.[106])

c)

Die Machterweiterung der Gemeinen.

Stetig erweitern im 14. Jahrhundert die Gemeinen ihre Macht. Voraussetzung dafür ist, daß sie sich zu einem einheitlichen Verbande zusammenschlossen. Dies geschah in der ersten Hälfte des Jahrhunderts. Im Zusammenhang damit steht die Ausdehnung ihrer Vertretungsbefugnis bis zu der im Rahmen ständischer Vorstellungen denkbar weitesten Grenze. Auf diese beiden Grundlagen gestützt, dringen sie erfolgreich vorwärts und erlangen am Ende des 14. Jahrhunderts das Erstbewilligungsrecht.

α)

Zusammenschluß und Vereinheitlichung.

Zwei Momente sind hier von Bedeutung: Die Vereinigung von Städtern und Rittern und die Ausbildung des Gedankens, daß die Gemeinen nicht nur bestimmte Volksklassen ihres Wahlbezirks, sondern einen Stand des ganzen Reiches vertreten.

Die Ritter schlossen sich zunächst an ihre Standesgenossen, die großen Barone, an. Jedoch ergaben sich schon früh Reibungsflächen zwischen ihnen infolge der unbestimmten Abgrenzung der den Baronen und der den Rittern zukommenden Repräsentationsbefugnisse. Die Ansprüche der Lords, ihre Untervasallen, Grundhörigen und Mediatstädte zu vertreten, stießen bei den Rittern auf Widerstand und bereiteten deren Absonderung vor.[107]) Die eigentliche Ursache des Zusammen-

[106]) Sussmann 76 f.

[107]) Vgl. Hatschek a. a. O. 195; Sussmann 25 ff.

schlusses von Rittern und Städtern ist aber nach der überzeugenden Darstellung von Sussmann[108]) die Steuerreform von 1334, die das Steuereinschätzungsgeschäft den verhaßten königlichen Kommissionen entzog und den Grafschaften und Städten zur Selbstverwaltung übertrug, eine Maßregel, die eine so starke Interessengemeinschaft zwischen Rittern und Städtern schuf, daß sie für ihre Vereinigung ausschlaggebend wurde. In der Tat votieren bei der nächsten Besteuerung, im Jahre 1340, die Ritter nicht mehr auf Seiten der Barone, sondern der Städter.[109])

Aeußerlich weniger hervortretend ist die Wandlung der Anschauung, daß Ritter und Städter nicht nur ihre Grafschaft oder Stadt, sondern einen ganzen Reichsstand vertreten. Nachweisbar ist ein solcher Wandlungsprozeß überhaupt nicht. Das Parlament war eben nach dem viel zitierten Worte von Stubbs[110]) von Anfang an sowohl die Konzentration einer lokalen Maschinerie wie eine Ständevertretung. Auch hatte man ja schon vor 1295 nicht immer mit jeder einzelnen Stadt und Grafschaft verhandelt, sondern bereits mit kleineren Gruppen.[111]) Sussmann[112]) ist der Ansicht, daß man sich anfangs die Verhandlungen mit jeder einzelnen Stadt und jeder Grafschaft gesondert geführt dachte, und stützt dies darauf, daß nach den Einberufungsschreiben die Vollmacht der Abgeordneten sich nur auf die Grafschaft oder Stadt erstrecken sollte, daß die Vertreter jeder communitas regelmäßig in der Zweizahl waren, und daß die Tagegelder der Abgeordneten nicht aus einer Zentralkasse, sondern von jeder Grafschaft und Stadt gesondert bestritten wurden. Er gibt aber selbst zu,[113]) daß schon damals neben der partikularistischen die weitere Auffassung bestanden habe, daß jeder einzelne Abgeordnete in erster Linie der Vertreter des ganzen dritten Standes und nicht nur eines einzelnen Wahlbezirkes sei.

[108]) a. a. O. 71—74.
[109]) Vgl. Parry a. a. O. 110.
[110]) a. a. O. II, 161.
[111]) Belege bei Parry a. a. O. passim.
[112]) a. a. O. 59 f.
[113]) a. a. O. 62 f.

Das Gefühl der gemeinschaftlichen Standesvertretung drängte bei den vereinigten Rittern und Städtern die individualistischen Momente, die bei den Lords so stark hervortraten, hintan. Das zeigt sich in der seit 1376 festen Institution des Sprechers,[114] in der zum Ausdruck kommt, daß nur der Stand als solcher, nicht die einzelnen ihn repräsentierenden Individuen eine Stimme haben.[115]

β)

Erweiterung der Vertretungsbefugnisse.

Ueber die Repräsentationsrechte der Städter konnten Zweifel kaum obwalten; sie vertraten eben die Stadtbevölkerung, ausgenommen natürlich die Lords und die Geistlichkeit.[116] Anders bei den Rittern. Da sie anfänglich als Anhängsel der weltlichen Barone angesehen wurden, wird ihre Vertretungsbefugnis zunächst nicht weiter gereicht haben, als eine solche der Barone nicht bestand, also hinsichtlich der immediaten freien Grafschaftsbevölkerung. Zu erwähnen ist hierbei, daß einer allzu großen Mediatisierung das Statutum Quia emptores von 1290 einen Riegel vorgeschoben hatte, das bestimmte, daß der Erwerber eines Grundstücks nicht mehr als der Lehnsmann des Veräußerers angesehen werden, sondern in dieselbe Stellung wie dieser einrücken sollte.[117]. Die feudalistische Repräsentation der Barone erwies sich aber nicht als haltbar. Noch im Jahre 1340 bewilligten die Lords, wie erwähnt, eine Steuer für sich und ihre Untervasallen, und auch noch in späterer Zeit verlangten sie deren Exemtion von der Beitragspflicht zu den Diäten der Gemeinen,[118] aber die feudalistisch-hierarchischen Ideen waren doch im Schwinden begriffen, der Untervasall eines Lords sah sich lieber durch die Grafschaftsritter, die er vom sozial-wirtschaftlichen Standpunkte aus

[114] Hatschek a. a. O. 228.

[115] Sussmann 62. Uebrigens hat ein dem Sprecher („Purpalour") ähnliches Organ schon früher bestanden; vgl. Porritt, The unreformed House of Commons (1903) I, 432.

[116] Sussmann 27.

[117] Vgl. näher Stubbs II, 122; Hatschek a. a. O. 181 f.

[118] Report of the Lords' Committee appointed to search . . . the dignity of a Peer of the Realm (=Lords Report), 325.

als seine Standesgenossen betrachten konnte, als durch die ihm übergeordneten Magnaten vertreten. Die Vertretung ihrer Mediatstädte verblieb den Lords zwar ziemlich lange,[119] ging aber doch im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts auf die Gemeinen über.[120] Ferner erwarben die Ritter die parlamentarische Vertretung für die Krondomänen. Im Jahre 1307 wurde eine Mobiliensteuer von einem Zwölftel für die ancient demesnes bewilligt, aber in welcher Weise, ist nicht nachweisbar;[121] 1319 aber werden bereits die Ritter als Vertreter für diese Gebiete angesehen,[122] und unter Eduard II wird dies fester Grundsatz.[123] Diese Entwickelung und die weitere Erstreckung der Repräsentation der Grafschaftsritter auf die Immunitäten ist auch an den Streitigkeiten zu erkennen, zu denen die Frage, wer zu den Diäten der Abgeordneten beizutragen habe, Anlaß gab. Die Gemeinen wollten zu dieser Beitragspflicht möglichst weite Kreise heranziehen, einmal — im Jahre 1377 — sogar die Barone und äußerten ihre Wünsche in zahlreichen Petitionen.[124] Das Ergebnis ist schließlich das, daß die Vertretung auch der Immunitäten den Gemeinen zufiel.[125]

Endlich kommt noch die Umwälzung der sozialen Verhältnisse in Betracht. Die Hörigen (villani) hatten noch zur Zeit der Magna Charta die große Masse des englischen Volkes gebildet.[126] Im 14. Jahrhundert aber geriet allmählich infolge der Differenzierung der Arbeitsleistungen der Gutshörigkeitsverband in Auflösung,[127] und diese aufsteigende Klassenbewegung wurde durch den Bauernaufstand von 1381 noch gefördert.[128] Solche Wandlungen hatten natürlich eine Min-

[119] Sussmann 29.

[120] Hatschek a. a. O. 196.

[121] Lords Report 256.

[122] Lords Report 275.

[123] Sussmann 30.

[124] Vgl. z. B. Lords Report 330; s. näher Sussmann 29 f, 39, 60.

[125] Hatschek a. a. O. 196.

[126] Hatschek a. a. O. 20, 54.

[127] Vinogradoff, Art. „Villenage" i. d. Encycl. Brit. XXVIII, 83 f; Hatschek a. a. O. 177.

[128] Vgl. Sussmann 27, 69, 74, 89.

derung der herrschaftlichen Vertretungsbefugnisse der Lords zur Folge. Diese Befugnisse waren übrigens nie so weit gegangen, daß die Villanen durch ihren Herrn juristisch absorbiert worden wären: sie wurden für sich besteuert und in dringenden Fällen auch der Landmiliz eingereiht,[129] galten also wenigstens nach der Pflichtseite hin als selbständige Rechtssubjekte im Staatswesen. Das begünstigte ihre Loslösung von den Grundherren und entsprechend die Ausdehnung der Vertretungsbefugnisse der Gemeinen auf sie. Im 14. Jahrhundert kommt dieser Prozeß zwar noch nicht zum Abschluß, aber schon im Jahre 1385 ging eine Petition der Gemeinen dahin, daß außer den Lords nur noch deren persönliche Leibeigene von der Beitragspflicht zu den Diäten frei sein sollten.[130]

So bringt die Entwickelung eine immer stärkere Schmälerung der Repräsentationsrechte der Lords und nähert sich mehr und mehr dem Punkte, wo diese nur noch als sich selbst repräsentierend angesehen wurden. Es war daher kaum eine Uebertreibung, wenn im Jahre 1377 die Gemeinen behaupteten, daß die beiden Abgeordneten der Grafschaft die gesamte Grafschaftsbevölkerung mit Ausnahme der Prälaten, Herzöge, Grafen, Barone und der direkt zum Parlament geladenen Grundherrn verträten.[131]

γ)

Ausdehnung des politischen Einflusses.

Mit dem Zusammenschluß und der Ausdehnung der Vertretungsrechte der Gemeinen geht Hand in Hand ihr Vorwärtsdringen auf politischem Gebiete. Es steht fast in jedem Punkte in Zusammenhang mit der Steuerbewilligung.

Die parlamentarischen Steuerbewilligungen erhalten in dieser Periode noch entschiedener die ausschlaggebende Bedeutung für die Finanzverwaltung, denn die letzten Reste des feudalen Steuersystems verschwinden. Das scutagium wurde unter Eduard II und III obsolet.[132] Die Tallagien, deren

[129] Vinogradoff a. a. O. 81b.

[130] Sussmann 30.

[131] Sussmann 74.

[132] Stubbs II, 521; Round a. a. O.

Fortbestehen nach der Berufung städtischer Vertreter zum Parlament eigentlich eine Inkonsequenz in sich schloß, wurden nur selten erhoben; 1312 protestierten bereits London und Bristol dagegen, und 1332 war der Widerspruch der Stände so stark, daß Eduard III den Versuch aufgab und sich mit einer vom Parlament bewilligten Steuer begnügte. Durch ein Statut vom Jahre 1340 wurde das Recht des Königs, irgendwelche Steuern, also auch Tallagien, ohne Parlamentsbewilligung auszuschreiben, beseitigt. Gerade gegen das tallagium bestand aber noch weiterhin Mißtrauen, denn noch mehrmals (1348, 1352 und 1377) ließen sich die Gemeinen das Versprechen wiederholen, daß Tallagien nicht mehr erhoben werden sollten.[133])

An Stelle dieser absterbenden lehnrechtlichen Einkünfte hatte die Krone andere, leichter eintreibbare und ertragreichere zu erschließen verstanden, nämlich Zölle auf Wolle, Tuch, Leder, Wein und andere Waren, die von den Kaufleuten gegen Gewährung von Privilegien bewilligt wurden. So entstand die Carta mercatoria im Jahre 1303 durch Verhandlungen mit den fremden Kaufleuten. Infolge des Protestes der englischen Kaufleute und einer Petition des Parlaments im Jahre 1309 wurden zwar einige dieser Zölle suspendiert, aber 1322 wieder eingeführt, und seitdem waren, besonders unter Eduard III, der sich in steter Geldnot befand, die Verhandlungen mit den Kaufleuten an der Tagesordnung. Jedoch bereits seit 1336 mischte sich das Parlament ein[134]) und bewilligte 1340 einen Zoll auf Wolle, Felle und Leder,[135]) und als hierauf die Krone erneut sich die Zölle von den Kaufleuten gewähren ließ, ergingen sich die Gemeinen in fortwährenden Petitionen gegen dies Vorfahren, und schließlich wurde durch Statut in den Jahren 1362 und 1371 bestimmt, daß für die Bewilligung solcher Zölle lediglich das Parlament zuständig sein solle. Aehnlich ging es mit den Tonnen- und Pfundgeldern; auch sie wurden im Jahre 1373 an die Zustimmung des

[133]) Vgl. Stubbs II, 518—521; Art. „Tallage" i. d. Encycl. Brit. XXVI, 372 b.

[134]) Stubbs II, 379 f.

[135]) Stubbs II, 382.

Parlaments gebunden.[136]) Damit waren auch die indirekten Steuern in die Kompetenz des Parlaments einbezogen, und zwar bedeutete dieser Vorgang weniger eine Machterweiterung des Gesamtparlaments als eine solche der Gemeinen, denn sie vertraten ja ausschließlich den Stand, der an diesen Abgaben das größte Interesse hatte.

Wohl am deutlichsten erklärt sich das Erstbewilligungsrecht der Gemeinen aus der Ausbildung des Petitionswesens. Dies ist zwar ebenso alt wie das Parlament, gewann aber doch erst zur Zeit Eduards III erhöhte Bedeutung, da es unter seiner Regierung üblich wurde, daß der Kanzler bei der Parlamentseröffnung erklärte, der König sei bereit, Petitionen entgegenzunehmen.[137]) Infolgedessen präsentierten vor allem die Gemeinen eine Fülle von Petitionen,[138]) die in Beziehung standen zu allen Funktionen der Staatsgewalt, zu Rechtsprechung, Verwaltung und Gesetzgebung. Ihr Petitionsrecht wußten die Gemeinen durch zwei Mittel auszugestalten. Einmal dadurch, daß sie es selbst zum Gegenstande von Petitionen machten. So erlangten sie 1379 das — allerdings nicht statutenmäßige — Versprechen, daß ihre Petitionen auch wirklich beschieden werden sollten,[139]) ferner daß solche Petitionen, die den König zu einem gesetzgeberischen Akt veranlaßten, bei ihrer Umwandlung in eine statute keiner inhaltlichen Aenderung oder Verklausulierung unterzogen werden sollten, was schließlich unter Heinrich V dazu führte, daß die Form der Petition durch die der Bill ersetzt wurde, d. h. die Petition wurde gleich in der Form eingebracht, die sie endgültig als statute annehmen sollte, so daß keine Aenderung den Petitionierenden entgehen konnte.[140]) Damit aber wurde das Petitionsrecht zum Initiativrecht und erhielten die Gemeinen Anteil an der Gesetzgebung. Auf Petitionen des Gesamt-

[136]) Vgl. Stubbs II, 522—528; Sussmann 54—56; Hatschek a. a. O. 225.

[137]) Stubbs II, 571.

[138]) Die Petitionen der Gemeinen waren so zahlreich, daß fast die ganze Gesetzgebung des 14. Jahrhunderts darauf zurückgeht; s. Stubbs II, 573.

[139]) Vgl. Stubbs II, 574 f.

[140]) Vgl. Stubbs II, 575—578; Hatschek a. a. O. 222.

parlaments sind schon seit 1301 Gesetze zurückzuführen. Im Jahre 1327 scheidet sich zum ersten Male die Petition der Gemeinen ab. Da eine solche Petition materiell einem Gesetzesvorschlag gleichkam, so war zu ihrem Gesetzwerden auch die Zustimmung der Lords notwendig, die diese der Natur der Sache nach erst an zweiter Stelle geben konnten; seitdem stehen sich gegenüber die Petition der Gemeinen und der „assent" der Lords.[141]) — Die auf diese Weise eingeführte Geschäftsordnung konnte sich aber reflexweise leicht auch auf die Steuerbewilligungen übertragen, denn schon früh brachten die Gemeinen ihre Petitionen in Zusammenhang mit der Geldbewilligung, und dies war das zweite Mittel, durch das sie ihren Petitionen erhöhten Nachdruck zu verleihen wußten. Hierbei erschien materiell die Bewilligung als eine Art Bedingung der Petition, formell als ein Annex zu ihr. Bei dieser Form konnte leicht die Anschauung aufkommen, daß der assent der Lords, der sich an und für sich nur auf die eigentliche Petition bezog, auch auf deren Annex, die Bewilligung, erstrecke und auch insoweit erst an zweiter Stelle abgegeben werden müsse. Der letzte, leicht vollziehbare Schritt in der Entwicklung der Vorstellung war dann der, daß man die Reflexnatur dieses Verfahrens bei der Steuerbewilligung aus den Augen verlor, ihr selbständige Bedeutung beilegte und bei der in England so ausgebildeten Neigung, in Präzedenzfällen das Wirken allgemeiner Normen zu erblicken, für einen gewohnheitsmäßig festgelegten Verfassungsgrundsatz hielt. Es kann daher m. E. mit noch größerem Nachdruck als es Sussmann[142]) tut, betont werden, daß die Fälle, in denen Petition und Steuerbewilligung verbunden waren, den Uebergang von der älteren Praxis, zuerst die Lords zu befragen, zu der neueren, sich an erster Stelle an die Gemeinen zu wenden, bildeten.

Als ein weiterer Umstand, der unter diesem Gesichtspunkte in Betracht kommt, ist schließlich noch die im 14. Jahrhundert sich ausbildende Regelung des Verkehrs zwischen beiden Häusern, wie sie infolge ihrer Trennung erforderlich geworden

[141]) Stubbs II, 591.

[142]) a. a. O. 83.

war, zu erwähnen. Schon früh bildete sich, vermutlich im Zusammenhang mit den Petitionen, die Praxis aus, daß die Gemeinen von dem Ergebnis ihrer Beratungen den Lords Mitteilung machten und daß diese erst hierauf berieten.[143]) Gegen Ende der Regierung Eduards III entstand der Brauch, daß zu Ueberbringern dieses Ergebnisses eine Kommission von Lords bestellt wurde; so z. B. bei den Verhandlungen über die Steuerforderung auf dem Parlament von 1373[144]) Im Jahre 1378 behaupteten zwar die Lords, der eigentliche und hergebrachte Modus sei der, daß die gemeinsamen Verhandlungen zwischen Kommissionen beider Häuser stattfänden und dann jede Kommission ihrem Hause Bericht erstatte, aber 1381 erkannten sie wenigstens indirekt das Verfahren selbst an, indem sie auf das Verlangen der Gemeinen, ihnen ihre Meinung mitzuteilen, antworteten, es sei von jeher Brauch gewesen, daß die Gemeinen ihre Ansicht den Lords kundgaben und nicht umgekehrt.[145]) In der Tat blieb auch der Modus des Verkehrs, daß ein Ausschuß der Lords mit dem ganzen Hause der Gemeinen verhandelte, üblich. Dies führte aber ganz von selbst dazu, daß die Gemeinen an erster Stelle über die Steuerforderung der Krone abstimmten, denn in den Verhandlungen mit der Kommission des Oberhauses stimmten die Gemeinen bereits über die Steuer ab, während die Lords erst beschließen konnten, nachdem ihnen durch ihre Kommission von dem Votum der Gemeinen Mitteilung gemacht worden war.[146])

Die letzterwähnten beiden Umstände — die Verknüpfung der Bewilligung mit Petitionen und die Art des Verkehrs zwischen beiden Häusern — werden am meisten die Ausbildung des Erstbewilligungsrechtes der Gemeinen gefördert haben.

---

[143]) Ein ausdrücklicher Hinweis darauf wird den Gemeinen im Jahre 1347 gegeben; vgl. Rot. Parl. II, 165: „. . . fut commandez as Chivalers des Countees, & autres des Communes, q'ils se deveroient treer ensemble, & ce q'ils en sentiroient le deveroient monstrer au Roi & as Grantz de son Conseil. S. über ähnliche Fälle in den folgenden Jahren Stubbs II, 592 Note 2.

[144]) Rot. Parl. II, 316 Ziff. 5.

[145]) Vgl. Stubbs II, 593 Note 2; Sussmann 85 f.

[146]) Vgl. Stubbs II, 592 f; Sussmann 84 f.

d)

Die Rückwirkung der eingetretenen Wandelungen auf das Verfahren bei Steuerbewilligungen.

α) All diese Umstände schlossen sich in der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts zusammen und sicherten den Gemeinen den ausschlaggebenden Einfluß bei Steuerbewilligungen. Die Praxis erkannte diesen Einfluß dadurch an, daß man ihnen die erste Stimme in Steuerfragen gewährte. Eben weil es aber eine Anerkennung durch die Praxis war, vollzog sich die darin enthaltene Aenderung unmerklich und entging dem Bewußtsein der Zeitgenossen. Deshalb ist es auch nicht möglich, den Zeitpunkt ihres Eintritts genau zu bestimmen; doch ist dies eine Frage von untergeordneter Bedeutung. Der Umschwung muß sich ums Jahr 1380 vollzogen haben, doch ist es nicht ausgeschlossen, daß Fälle von Erstbewilligungen der Gemeinen schon früher vorkamen.[147]) Aus dem obenerwähnten Zwischenfall von 1381[148]) ergibt sich, daß damals die Praxis der Erstbefragung der Gemeinen schon einige Zeit bestanden haben muß. Diese Praxis findet seit 1383 einen Niederschlag in der Einleitungsformel der Steuerbewilligungsurkunden; an Stelle der bisher üblichen Formel „Les Seignrs et Communes ont grnte" heißt es damals und seit 1395 ständig „Les Communes grauntent par assent des Seignrs Espirituels et Temporels".[149]) In der Frage der Bedeutung dieser Formel wird man sich Sussmann anschließen können, der der Ansicht ist, daß sie nicht etwa zum Ausdruck bringe, „daß die Funktionen der beiden Stände, wie im Wesen, so auch in der Bezeichnung verschieden seien",[150]) sondern daß sie nur „der

[147]) 1373 heißt es zwar in der Steuerbewilligungsurkunde (Schedula): „Les Seignrs & Communes d'Engleterre ont grante a nre Sr le Roi . . ." (Rot. Parl. II, 317 Ziff. 12). Das steht aber im Widerspruch zu Rot. Parl. II, 316 Ziff. 6: „AU quel jour, le Roi, Prince, Prelatz, Grantz & Communes, esteantz en la Chambre Blanche, les Communes graunteront au Roi . . ." Ob man indes hieraus auf eine Erstbewilligung oder Alleinbewilligung der Gemeinen schließen darf, ist zweifelhaft.

[148]) S. dazu auch Sussmann 85—87.

[149]) S. Sussmann 96.

[150]) Das tut z. B. May a. a. O. 590, der der Ansicht ist, daß die Gemeinen in ihren Bewilligungen nicht nur sich selbst, sondern auch die Lords einschlossen.

dokumentarische Ausdruck der neuen Geschäftsordnungspraxis" sei.[151])

Die nächsten Jahrzehnte bringen keine Veränderungen. Dieser Ruhezustand trägt aber dazu bei, daß das neue Verfahren so sehr an Bestand gewinnt, daß es im Jahre 1407 dem Versuche, es abzuändern, erfolgreich widerstehen kann und hierbei die Gelegenheit zu seiner formellen Anerkennung gibt.[152])

β) Im Jahre 1407 befand sich Heinrich IV in großer Geldverlegenheit. Am 21. November einigte er sich auf dem in Gloucester tagenden Parlamente mit den Lords über die erforderliche Steuersumme und ließ hierauf eine Deputation von zwölf Gemeinen vor sich und die Lords entbieten; es wurde ihnen der Sachstand und das Votum der Lords mitgeteilt mit der Weisung, ihrem Hause darüber zu berichten. Der Bericht dieser Kommission brachte die Gemeinen in große Erregung: „ils en furent grandement destourbez, en disant & affermant ce estre en grant prejudice & derogation de lour Libertees." Der König, dem jede böswillige Absicht ferngelegen hatte, beeilte sich, vor dem gesamten Parlamente eine Erklärung abzugeben, die den bisherigen Rechtszustand anerkannte und drei das Verfahren bei Steuerbewilligungen regelnde Bestimmungen enthielt: 1. Lords wie Gemeine sollten berechtigt sein, in Abwesenheit des Königs über die Lage des Reichs und die erforderlichen Hilfsmittel zu beraten; 2. dem König sollte vor erzielter Uebereinkunft zwischen Lords und Gemeinen von keiner Seite über die von den Gemeinen zu erteilende und der Zustimmung der Lords bedürftige Bewilligung Mitteilung gemacht werden dürfen; 3. diese Mitteilung sollte nach erfolgter Uebereinkunft der Stände durch den Sprecher der Gemeinen erfolgen.

---

[151]) Sussmann 97, 99.

[152]) Die Indemnität von 1407 ist so häufig wiedergegeben und erörtert worden, daß wir uns hier auf das Allernotwendigste beschränken können. Vgl. z. B. Lords Report 358—360; Parry a. a. O. 167; Hatsell a. a. O. 147—150; May a. a. O. 590 f; Stubbs III, 61, 260, 263 f; Arntz a. a. O. 12 f; Pike a. a. O. 340—342; Porritt a. a. O. I, 548; Hatschek, Engl. Staatsr. I, 293 f, Engl. Verf.-Gesch. 231; am ausführlichsten Sussmann 100—108, wo auch wörtliche Wiedergabe der einschlägigen Stellen aus den Rotuli Parliamentorum.

Die Bedeutung dieser „Indemnity of Lords and Commons“ liegt darin, daß sie ein getrenntes Beratungsrecht beider Häuser anerkannt, die Loslösung der Stände, insbesondere der Lords, kräftiger als bisher vollzieht und das Erstbewilligungsrecht der Gemeinen als der bisherigen Uebung entsprechend hinstellt. Letzteres geschieht durch die Aufnahme der bekannten Formel „Die Gemeinen bewilligen mit Zustimmung der Lords.“ Diese Worte hält Sussmann mit m. E. nicht ausreichender Begründung für ein Einschiebsel des Redaktors. Jedoch wird man ihm darin wieder beipflichten müssen, daß auch in diesem Zusammenhange die leicht mißverständliche Formel nicht mehr besagt, als daß die Lords an zweiter Stelle zu bewilligen haben, und nicht etwa, daß die eigentliche Bewilligung ganz in den Händen der Gemeinen liege und die Lords nur noch formell zu assentieren hätten.

3.

Die Periode von 1407 bis 1678.

Die Indemnität von 1407 kennzeichnet für lange Zeit das Verhältnis von Lords und Gemeinen. Erst im 17. Jahrhundert kommen die alten Fragen wieder in Fluß und führen zu einer erneuten Machtsteigerung der Gemeinen. Die Gründe hierfür liegen nicht in einem grundsätzlichen Wandel der Anschauungen — ein solcher findet nicht statt —, sondern in dem deutlicheren Hervortreten der Richtlinien der bisherigen Entwickelung, die nun auch den Zeitgenossen bewußt werden, weshalb auch allmählich Rationalisierungsversuche auftauchen.

a)

Das Parlament.

α) Die wichtigste Aenderung, die das Parlament in seiner Zusammensetzung erleidet, besteht in dem Aufhören der Sondervertretung des Klerus. Mit einem gewissen Mißbehagen hatte das Parlament die Sondertagungen der geistlichen Standesvertretung schon lange betrachtet. Als 1385 der Klerus gegen seine Besteuerung durch die Laienschaft protestierte, wurde ihm vorgehalten, er sei in ein solches Uebermaß von Hochmut gekommen, daß es ein Werk der Frömmigkeit sein würde, ihm

seine Flügel zu beschneiden und ihn zu der seinem Berufe geziemenden Bescheidenheit zurückzuführen.[153]) Aber weder der damals noch im Jahre 1405[154]) unternommene Vorstoß, noch der Versuch im Jahre 1449,[155]) den Klerus zu besteuern, war erfolgreich. Erst im 16. Jahrhundert wurde es üblich, die Bewilligungen des Klerus auf den Konvokationen der Bestätigung des Parlaments zu unterwerfen, und seit 1663 hören die Sonderparlamente des Klerus überhaupt auf. Die geistlichen Lords gehören nach wie vor dem Oberhause an, während der niedere Klerus seitdem durch die Gemeinen vertreten wird und daher konsequenterweise auch das Wahlrecht zum Unterhause erhält.[156])

Zur Erweiterung der Macht der Gemeinen trugen auch die Vermehrung ihrer Zahl infolge der Inkorporation neuer Gebiete, namentlich von Wales im Jahre 1535, und andererseits die Verminderung der Zahl der Lords bei.[157])

β) In der juristischen Natur des Parlaments tritt keine Aenderung ein. Es ruht auf ständischer Grundlage, d. h. das Parlament als Ganzes stellt eine Repräsentation der gesamten Nation dar, aber seine einzelnen Teile vertreten nicht das ganze Volk, sondern nur einen Stand. Die ersten beiden Stände, hohe Geistlichkeit und Baronie, vertreten sich selbst im Oberhause, der dritte Stand hat seine Vertretung im Unterhause. Das einzelne Parlamentsmitglied ist dementsprechend nicht Volksvertreter, sondern Standesvertreter. Der dritte Stand aber kam in seiner Ausdehnung dem ganzen Volke so nahe, und die ständische Vertretung der Gemeinen grenzte infolgedessen so eng an eine Vertretung der ganzen Nation, daß die Gemeinen im Jahre 1649 beschließen konnten, das Oberhaus sei nutzlos und gefahrlich, und es bald darauf abschafften; nach 11 Jahren freilich wurde das Oberhaus wiederhergestellt, und die in der Zwischenzeit zu Tage getretenen allzu radikalen Anschauungen verschwanden wieder.[158])

153) Vgl. Parry a. a. O. 150.
154) Stubbs III, 47.
155) Stubbs III, 143.
156) Sussmann 118.
157) Vgl. das Nähere bei Sussmann 120f; Hatschek, Verf.-Gesch. 392f.
158) Vgl. Hatschek, Verf.-Gesch. 293.

Neben den ständischen Vertretungsgedanken tritt aber in eigentümlicher Weise ein anderer, der modernere Anschauungen über den Staat und das Parlament in sich schließt. Man fragt nicht nur: wen vertritt das Parlament und seine einzelne Glieder?, sondern auch: wem dienen diese Faktoren? Im Sinne der ständischen Staatsauffassung müßte die Antwort lauten: Das Gesamtparlament dem Reiche, seine einzelnen Teile den einzelnen Ständen. Aber diese letztere Folgerung zieht man nicht, schreibt vielmehr nicht nur dem Gesamtparlamente, sondern auch jedem der beiden Häuser und sogar jedem einzelnen Parlamentsmitgliede reichsorganschaftliche Stellung zu. In dieser Hinsicht zeigt sich also schon die Ueberwindung des ständischen Dualismus und das Wirken moderner Anschauungen vom Staate als dem Bande, durch das alle Teile zur Einheit zusammengefaßt werden. Beide Gedankenkreise lösen sich jedoch nicht ab, sondern stehen nebeneinander; das Denken der Zeit bewegt sich in dem einen oder in dem anderen, je nachdem es nach den Vertretungsbefugnissen des Parlaments oder nach seinen Funktionen forscht. Auch ergreift der Gedanke der Reichsorganschaft nicht alle parlamentarischen Geschäftstätigkeiten; gerade die der Steuerbewilligung läßt er ziemlich unberührt, was zu wichtigen Konsequenzen führt.[160])

b)

Die Steuerbewilligungen.

Die Geldbewilligungen des Parlaments erlangen in dieser Periode noch mehr als in der vorigen ausschlaggebende Bedeutung. Es waren nämlich eine ganze Reihe von neuen Besteuerungsformen aufgekommen, die die Krone kraft ihrer Prärogative aus eigener Machtvollkommenheit einführte.[161]) Gegen diese Art der Erhebung von Abgaben kämpfte aber das Parlament erfolgreich an, und keine von ihnen überdauerte das Jahr 1688.[162])

[160]) Vgl. zum Ganzen Sussmann 121—130; Hatschek a. a. O. 390 f.

[161]) Z. B. die Zwangsanleihen unter dem Namen „Benevolences"; s. hierüber Hatsell a. a. O. 98—100.

[162]) May a. a. O. 591; s. näher Hatschek a. a. O. 400 f.

Die Bewilligungen erfolgen zunächst nach dem durch die Indemnität von 1407 sanktionierten Verfahren. Zweimal, in den Jahren 1515[163]) und 1541[164]) werden allerdings die Lords zuerst mit einer Geldfrage befaßt, aber das bleiben Ausnahmen, die sich nicht zu Präzedenzfällen auswachsen.[165]) Wichtiger sind zwei Aenderungen, die mit dem Bewilligungsakte vor sich gingen: seine Einkleidung in die Gesetzesform und die Aenderungen in der Präambel.

α)

Die Gesetzesform der Bewilligungen.

Die Steuer des Ständestaates ist eine Vertragssteuer. Der Untertan zahlt nicht, weil ein anderer, der Staat, es so will, sondern weil er selbst durch seine Vertretung im Parlament seine Zustimmung zu der Besteuerung gegeben hat. Begrifflich-juristisch besteht zwischen dieser Steuer und der modernen Gesetzessteuer ein fundamentaler Unterschied. Dieser kann aber praktisch sehr verhüllt sein, denn die Verbindlichkeit ist bei der vertraglich bewilligten und bei der gesetzlich auferlegten Steuer die nämliche, und auch die äußere Form des Besteuerungsaktes ist kein untrügliches Zeichen für sein wahres Wesen.

So steht es mit England. Nach vereinzelten früheren Fällen wurde unter Heinrich VIII die Gesetzesform für die Bewilligungen üblich,[166]) und zwar mit einer Inartikulierungsklausel, die der bei gewöhnlichen Gesetzen gebräuchlichen allmählich angeähnelt wurde; die sanktionierte petition of rights von 1628 schrieb dann ausdrücklich die Gesetzesform vor.

Ein Wandel der Anschauung über das Wesen der Steuer war aber mit diesem Formwechsel nicht gegeben. Denn zunächst bildete ein solcher nicht den Anlaß zu der Neuerung, vielmehr nur der äußerliche Umstand, daß die Bewilligung

163) Parry a. a. O. 200.

164) Sussmann 142.

165) Im Jahre 1552 schicken die Lords eine Geldbill zu den Gemeinen; sie wird zwar beraten, aber bald darauf ein neues Gesetz desselben Inhalts von den Gemeinen initiiert, das auch die Zustimmung der Lords erhält; das Nähere hierüber ist jedoch dunkel; vgl. Hatsell a. a. O. 110.

166) Pike a. a. O. 342; Sussmann 131 f.

mit einer nur im Gesetzgebungswege erfüllbaren Bedingung verknüpft war, oder daß die Bewilligungen der Geistlichkeit die parlamentarische Bestätigung erhielten. Ferner beweisen Beispiele, daß der Gedanke, daß die Steuerpflicht jedes Standes nur auf seiner eigenen Zustimmung beruhe, in voller Kraft weiter lebte; 1472[167]) bewilligte jeder Stand für sich und 1593 das Oberhaus für seine Mitglieder eine besondere Steuer,[168]) und im Jahre 1666 erklärten die Gemeinen, daß sie das Recht der Lords, sich selbst zu besteuern, nicht in Frage stellten.[169]) Endlich war zwar durch die Eintragung in die Statutenrolle die Bewilligung zum Act of Parliament gemacht worden, aber auch hinsichtlich der Form unterschied sie sich seitdem dauernd noch von den gewöhnlichen Gesetzen. Bei Public Bills erteilt der König als oberstes Staatsorgan seine Zustimmung durch die Worte „le Roy le veult"; in der Form des Royal assent bei Money Bills hingegen ist der ständische Dualismus aufrechterhalten, hier liegt die Vorstellung zu Grunde, daß König und Stände sich gegenüberstehen, die Stände eine Gabe darbringen und der König sie mit Dank annimmt („Le Roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult").[170]) Die Unterscheidung von Finanzgesetzen und anderen Gesetzen ist zwar auch dem Staatsrechte anderer Staaten bekannt, aber in ganz anderem Sinn als in England: Wesensunterschiede zwischen beiden Kategorien bestehen nicht, auch das Finanzgesetz ist eine Aeußerung des einen, einheitlichen Staatswillens; in England hingegen ist der Unterschied auf eine grundsätzlich verschiedene Auffassung vom Wesen beider Gesetzesarten aufgebaut, es lebt hier bis auf den heutigen Tag in der Form der Geldbills deutlich erkennbar der ständische Dualismus fort, mag dies auch durch manche Umstände verdunkelt sein.[171])

Zu demselben Ergebnis gelangt man auch von einem anderen Gesichtspunkte aus. Wie erwähnt, schrieb man im

[167]) Hatsell a. a. O. 96 f.
[168]) Sussmann 135 f.
[169]) Hatsell a. a. O. 119[12].
[170]) Vgl. May a. a. O. 549; Jellinek, Gesetz und Verordnung 6.
[171]) Vgl. zum Ganzen Sussmann 180—183.

17. Jahrhundert allen Parlamentsmitgliedern reichsorganschaftliche Stellung zu. Hätte man nun das Steuergesetz als einen einheitlichen Staatswillensakt aufgefaßt, so hätte sich notwendigerweise eine gleichförmige Beteiligung aller Mitglieder an der Finanzgesetzgebung ergeben müssen. Aber die Entwickelung verlief gerade entgegengesetzt: Das Unterhaus verstärkte noch mehr als bisher sein Uebergewicht bei den Steuerbewilligungen, was es nur konnte, indem es sich von ständischen Ideen leiten ließ und sie bis auf die Spitze trieb. Diesem Entwicklungsprozeß haben wir uns nunmehr zuzuwenden.

β)

Aufkommen rationalisierender Erwägungen. Aenderungen in der Einleitungsformel bei Steuerbewilligungen.

Im Jahre 1593 wurde der Wunsch der Lords, eine Konferenz über eine besonders hohe Steuerforderung abzuhalten, abgelehnt. Bei der im Unterhause sich darüber entspinnenden Debatte hielt Francis Bacon eine bemerkenswerte Rede. Brauch und Privileg dieses Hauses, so führte er aus, sei es immer gewesen, zuerst den Steuervorschlag zu machen, und die Gemeinen müßten auf ihrem Vorrechte bestehen, weil die Steuerlast auf ihnen als der großen Mehrzahl ruhe, und weil ferner anderenfalls der Dank ihnen entgehen und den Lords zufallen würde als den Urhebern des Antrags; deshalb müßten sie selbst die Initiative ergreifen und sich nicht an die Lords anschließen.[172]) Das Hauptargument, daß die Gemeinen die große Masse der Steuerzahler darstellten, spiegelt deutlich den in ständischen Vorstellungen befangenen Gedankengang wieder: Nicht als Staatsdienst wird in erster Linie die Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung aufgefaßt, sondern zunächst als Interessenvertretung gegenüber dem Staate, und nur aus diesem Grunde kann ein überwiegender Einfluß der Gemeinen gefordert werden.

Derartige Vorstellungen müssen das Denken der Zeit beherrscht haben. Ihr Fortwirken zeigt sich in den auf-

[172]) Vgl. Parry a. a. O. 232 f.; Sussmann 143.

kommenden Aenderungen der Einleitungsformel bei Steuerbewilligungen.

Seitdem die Gesetzesform für die Bewilligung üblich geworden war, wurde das Steuergesetz mit einer Präambel versehen, in der dem König von der erfolgten Bewilligung Mitteilung gemacht und er um seine Zustimmung gebeten wurde. Die Form dieser Präambel legte sich nach einigem Schwanken[173]) auf die Worte fest: „We, your Majesty's most humble and loyal subjects in Your High Court of Parliament assembled . . . . . have agreed to grant to Your Majesty . . .". Unter „subjects" waren aber sowohl Lords wie Gemeine inbegriffen.[174]) Im Jahre 1628 ernannten die Gemeinen eine Kommission zur Abfassung der Präambel; Berichterstatter war Eduard Coke. In der von dieser Kommission ausgearbeiteten Präambel war nun das Wort „subjects" durch „Commons" ersetzt.[175]) Als die Lords die Neuerung merkten, verlangten sie sofort die Ausmerzung dieses Wortes, durch das der Anschein erweckt wurde, als sei die Bewilligung nur Sache der Gemeinen und ginge die Lords garnichts an, und Wiederherstellung des bisher üblichen Textes. Mit Recht erkannten die Lords den Fall als „being a dangerous example in point of consequence", und die Gemeinen waren auch geneigt, den Wunsch der Lords in Erwägung zu ziehen. Aber auffallenderweise kam es nicht dazu, denn bereits am nächsten Tage passierte die Bill das Oberhaus, ohne daß an der Einleitungsformel etwas geändert worden wäre.[176]) Dieser Präzedenzfall erlangte eine so weittragende Bedeutung, daß die damalige Form der Präambel bis auf den heutigen Tag bestehen blieb.[177])

Die Ansicht Sussmanns,[178]) daß die Abfassung der im Jahre 1628 angewandten Formel auf die Initiative des Berichterstatters Coke zurückgehe, hat viel Wahrscheinlichkeit für

[173]) Vgl. Sussmann 137.
[174]) Hatsell a. a. O. 408.
[175]) Nach Sussmann 148 war das schon 1626 der Fall gewesen.
[176]) Hatsell a. a. O. 112^{8}, 88^{1}.
[177]) Sussmann 138.
[178]) a. a. O. 139 f.

sich. Finden sich doch in Cokes Institutionen Stellen, die das Uebergewicht des Unterhauses genau mit den dem Denken der Zeit entsprechenden Gründen erklären: Weil im Ergebnis der Steuerertrag so gut wie vollständig von den Gemeinen stammt, deshalb rechtfertigt es sich, ihnen die erste, ausschlaggebende Stimme zu geben und nur sie in der Einleitungsformel zu nennen.[179])

War man einmal dazu gekommen, die Bewilligung der Lords für so belanglos zu erklären, daß man ihrer nicht einmal Erwähnung zu tun brauchte, so wäre es folgerichtig gewesen, die Lords von der Finanzgesetzgebung überhaupt auszuschließen. Jedoch bemerkt Sussmann[180]) mit Recht, daß man dann, da natürlich die Lords nicht steuerfrei werden sollten, entweder eine Repräsentation der Lords durch die Gemeinen oder sogar ihre Unterwerfung unter die Beschlüsse des Unterhauses auch ohne Repräsentation hätte annehmen müssen. Der alte Gedanke aber, daß niemand ohne seine eigene Zustimmung besteuert werden könne, war noch zu mächtig; er verhinderte, daß die Lords völlig beiseite geschoben wurden. So beschränkte sich die Entwickelung darauf, den Lords die Amendierungsbefugnis bei Finanzgesetzen zu entziehen.

c)

Die einzelnen Stufen in dem Vorwärtsdringen der Gemeinen.

Die Streitigkeiten der beiden Häuser über das Amendierungsrecht der Lords werden im 17. Jahrhundert sehr häufig. Sie alle aufzuzählen, wäre zwecklos, denn die Fälle ähneln sich meist sehr; es wird daher genügen, die wichtigeren unter ihnen hervorzuheben.[181])

Bis etwa 1660 wurde den Lords das Amendierungsrecht kaum bestritten, und gerade in diesem Jahre amendierten sie

[179]) In der Inartikulierungsklausel hingegen wurde nach wie vor der assent der Lords erwähnt.

[180]) a. a. O. 141.

[181]) Ausführlichere Darstellungen hierüber bei Hatsell a. a. O. 110—157, 398 ff.; Porritt a. a. O. I, 548—555.

ziemlich reichlich,[182]) ebenso noch einmal im nächsten Jahre.[182a]) Der Angriff auf ihre Amendierungsbefugnis beginnt mit einer stärkeren Betonung des Prioritätsrechtes der Gemeinen. Diese fällt ins Jahr 1661. Die Lords wollten sich in diesem Jahre des jämmerlichen Zustandes der Straßen von Westminster annehmen, arbeiteten den Entwurf einer Westminster Paving Bill aus und übersandten ihn den Gemeinen. Diese aber sahen ihr Prioritätsrecht verletzt, da durch das Gesetz dem Volke eine Last auferlegt werden sollte und es ein eingewurzeltes Vorrecht ihres Hauses sei, derartige Gesetze zuerst in Erwägung zu ziehen.[183]) Sie legten daher die Bill beiseite und drückten auch den Lords den Wunsch aus, daß das Gesetz in ihren Journalen nicht erwähnt werden möchte. Da sie aber mit dem Inhalt des Gesetzes durchaus einverstanden waren, brachten sie am nächsten Tage einen eigenen Entwurf ein, berieten ihn in Eile dreimal durch und sandten ihn den Lords. Von dort kam er bald zurück mit einem Vorbehalt, den die Lords in das Gesetz aufgenommen wissen wollten und in dem sie sich über die Unterdrückung ihres Entwurfes beschwerten. Als die Gemeinen diesem Zusatz nicht zustimmen wollten, beriefen sich die Lords auf zwei Fälle aus den Jahren 1562 und 1588, in denen Finanzgesetze im Oberhause ihren Ursprung genommen hätten, und wollten wenigstens die Klausel eingefügt haben, daß der Fall kein Präjudiz für die Schmälerung ihrer Rechte bilden sollte. Die Gemeinen versagten dieser Klausel abermals ihre Zustimmung und schlugen eine andere vor, wonach jedes Haus im Besitze der Rechte belassen werden sollte, die es bisher besessen habe. Nunmehr aber verweigerten die Lords ihre Zustimmung, sodaß das Gesetz nicht zustande kam. Dem Vorgehen der Gemeinen liegt schon in diesem Falle die Auffassung zu Grunde, daß Finanzgesetze nicht nur

---

[182]) Hatsell a. a. O. 133ff.

[182a]) Hatsell a. a. O. 115.

[183]) Hier zeigt sich bereits das Bestreben der Gemeinen, dem Begriff des Finanzgesetzes eine möglichst große Ausdehnung zu geben, denn in einem Gesetze über Straßenpflasterung spielt der finanzielle Gesichtspunkt natürlich nur indirekt eine Rolle.

in ihrem Hause ihren Ursprung zu nehmen, sondern auch ihre endgültige Form zu empfangen hätten.[184])

Im folgenden Jahre[185]) wurde der Gedanke, daß die Lords Amendements wenigstens zum Zwecke einer Steuererhöhung nicht vornehmen könnten, genauer herausgearbeitet. Die Gemeinen versagten einigen derartigen Amendements ihre Zustimmung mit der Begründung, daß jede Bestimmung, aus der dem Volke Lasten erwüchsen, zuerst im Unterhause beraten werden müsse. Die Lords zogen darauf ihre Amendements zurück, allerdings unter Protest gegen die Behauptung der Gemeinen. Die Vertagung des Parlaments beendete den Streit.

Nach mehreren weniger bedeutenden Differenzen in den Jahren 1664, 1666 und 1670 verneinten im Jahre 1671 die Gemeinen den Lords jede, auch eine auf Herabsetzung der Steuerlast abzielende Amendierungsbefugnis. Die Lords setzten nämlich den Einfuhrzoll auf weißen Zucker von 1 penny pro Pfund auf $^5/_8$ penny herab, worauf die Gemeinen nemine contradicente erklärten, daß bei allen dem König von den Gemeinen gewährten Steuern weder Maß noch Betrag von den Lords geändert werden dürfe. Diese Resolution, der die Lords natürlich widersprachen, führte zu zwei Konferenzen beider Häuser. Aus den den Streitgegenstand bestimmenden programmatischen Erklärungen beider Parteien[186]) ergibt sich, daß in diesem Jahre die Gemeinen das Amendierungsverbot nur hinsichtlich der Warenzollgesetze behaupteten, noch nicht aber für alle Steuergesetze. Zweifellos wirkte hierbei der Gedanke nach, daß früher die Zölle immer durch die Kaufleute bewilligt worden waren, die jetzt ausschließlich von den Gemeinen vertreten wurden.[187])

---

[184]) Vgl. Porritt a. a. O. 550.

[185]) Vgl. Hatsell a. a. O. 117 f.

[186]) Die Erklärung der Gemeinen lautete: „There is a fundamental right in this House alone, on bills of rates or impositions on merchandize, as to the matter, the measure and the time“; die der Lords: „to alter such a bill is a fundamental, inherent and undoubted right of the House of Peers, from which they cannot depart“; vgl. Porritt a. a. O. 551.

[187]) Den Gang der lang ausgesponnenen Konferenzen hier zu verfolgen, besteht kein Interesse; vgl. hierüber Hatsell a. a. O. 401—426.

Erst im Jahre 1678 dehnten die Gemeinen ihren Anspruch auf alle Finanzgesetze aus. Wie sehr sich aber inzwischen der Gedanke, daß das Oberhaus solche Gesetze nicht amendieren könne, selbst in den Reihen der Lords eingebürgert hatte, beweist eine von Hatsell[188]) mitgeteilte Anekdote. Im Jahre 1674 entdeckten die Lords in einem ihnen von den Gemeinen übersandten Finanzgesetzentwurf einen Schreibfehler; es war versehentlich eine falsche Jahreszahl in den Text geraten. Darob große Verlegenheit unter den Lords. Sollten sie die Korrektur selbst vornehmen oder das Gesetz erst noch einmal an die Gemeinen zurücksenden? Ersteres hätte den Gemeinen sicher Veranlassung gegeben, den alten Prinzipienstreit wieder zu erneuern, und das ganze Gesetz wäre dann gefährdet gewesen, für letzteres aber hätte sich möglicherweise keine Majorität bei den Lords gefunden. Nach tagelanger Debatte löste sich das Dilemma auf die einfachste Weise; als man nämlich den Text nochmals besah, war der böse Schreibfehler plötzlich verschwunden! Ein Clerk des Unterhauses hatte im wohlverstandenen eigenen Interesse die Verbesserung heimlich vorgenommen.

Im Jahre 1678 versuchten die Lords wiederum die Amendierung eines Finanzgesetzes. Die Gemeinen verwarfen sie aber und setzten einen Ausschuß ein, um nach Präzedenzfällen und Gründen zu forschen. Es kam wieder zu mehreren Konferenzen beider Häuser, aber eine Einigung wurde nicht erzielt. In der dritten Konferenz setzten die Gemeinen eine Kommission ein, die eine Resolution folgenden Inhalts aus-

In der Schrift von Lord Anglesey, The Privileges of the House of Lords and Commons, argued and stated in two Conferences between both Houses (1702), pp. 1—53, besitzen wir ein zeitgenössisches Zeugnis über die Debatten des Jahres 1671. Der Verfasser schließt (pp. 55 ff.) eine eingehende Kritik der vorgebrachten Gründe an. Er steht auf Seiten der Lords und ergeht sich in ziemlich heftigen Angriffen gegen die Argumente der Gemeinen. Daß diese oft auf sehr schwachen Füßen standen, wird niemand leugnen. Aber mit rationellen Gründen war den Gemeinen nicht beizukommen. Der Streit war lediglich eine Machtfrage, und nur zur Verbrämung stützten die Gemeinen ihre Ansprüche noch mit theoretischen Erwägungen.

188) A. a. O. 121 Note †, im Anschluß an Roger North.

arbeitete: „Alle Steuerhilfen und Bewilligungen, die Seiner Majestät im Parlamente gemacht werden, sind die alleinige Gabe der Gemeinen, und alle Gesetze über die Gewährung irgend welcher derartiger Hilfen oder Bewilligungen müssen bei den Gemeinen ihren Ursprung nehmen, und es ist das unbezweifelte und alleinige Recht der Gemeinen, in diesen Gesetzen zu bestimmen, festzusetzen und zu begrenzen die Zwecke, Aufgaben, Voraussetzungen, Bedingungen, Maßgaben und Qualifikationen solcher Bewilligungen, die durch das Haus der Lords nicht umgestoßen oder geändert werden dürfen."[189] — Diese Resolution bezeichnet den Höhepunkt in dem Vorwärtsdringen der Gemeinen. Zwar beendete im Jahre 1678 wiederum die Vertagung den Streit, und die Resolution war zunächst nicht mehr wie ein Anspruch der Gemeinen, den die Lords weder damals noch später anerkannten. Die Differenzen hörten auch noch nicht auf und veranlaßten die Gemeinen z. B. im Jahre 1689 zu einer neuen, der von 1678 ähnlichen Resolution,[190] aber im Jahre 1692 erklärten sie bereits, daß ihr Recht so felsenfest stehe, daß eine Begründung nur eine Abschwächung bedeuten würde.[191] Fast in jedem Jahre lebte der Streit wieder auf. Die Resolutionen der Gemeinen blieben sich aber immer gleich, und da sie zum Nachgeben nie bereit waren, setzten sie ihren Standpunkt oft deswegen durch, weil die Lords nicht das ganze Gesetz, um das es sich eben handelte, scheitern lassen wollten.[192] So näherte sich die Praxis allmählich dem Standpunkt der Gemeinen,[192a] mochte er auch noch bis ins 19. Jahrhundert hinein den Lords Anlaß zum Widerspruch geben.[193] Allzu straff spannten übrigens die Gemeinen den Bogen nicht; „kleineren" Amendements der Lords oder solchen, die mit dem Finanzcharakter des Gesetzes nur in

[189] Hatsell a. a. O. 122 f.

[190] S. ihren Wortlaut bei Hatsell a. a. O. 124 Note *.

[191] Hatsell a. a. O. 126 Note *.

[192] Z. B. 1698 (Hatsell a. a. O. 128), 1706 (Hatsell 132), 1709 und 1719 (Hatsell 133). — S. auch Hearn a. a. O. 353.

[192a] Ueber eine eigentümliche Form der Anerkennung durch die Lords, wie sie sich in der späteren Praxis herausbildete, vergl. Hatschek Engl. Staatsr. I, 248 im Anschluß an May.

[193] Vgl. Hatsell a. a. O. 127—147; Porritt a. a. O. 554—556.

loser Berührung standen, stimmten sie bisweilen zu,[194]) pflegten dann aber ihre Gründe und die Natur des Amendements in ihren Journalen besonders darzulegen.[195])

4.

Anhang: Uebersicht über die Weiterentwicklung in England bis zur Gegenwart.

Eine eingehende Betrachtung der Weiterentwickelung der Dinge in England würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgreifen;[196]) nur anhangsweise können die Hauptzüge dargestellt werden.

Durch die Unionen mit Schottland (1707) und Irland (1800) erfuhren beide Häuser zahlenmäßig eine starke Erweiterung. Im Oberhause erlitt der Stand der geistlichen Lords eine Einbuße, denn in England wurde ihre Zahl verringert, und die Vereinigung mit Schottland brachte keinen, die mit Irland nur einen kleinen Zuwachs.[197]) Unter den weltlichen Lords kam infolge der Unionen eine Art Repräsentationsprinzip auf, denn da die Zahl der schottischen und irischen Peers mit der der englischen nicht im richtigen Verhältnis stand, nahm man nicht alle, sondern nur eine von ihren Standesgenossen gewählte Anzahl schottischer und irischer Peers auf. Für die Entwicklung des Unterhauses sind die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems und die

[194]) Z. B. 1689, 1690 (Hatsell 125), 1729 (Hatsell 134), 1736 (Hatsell 135).

[195]) Z. B. 1693 (Hatsell 126), 1750 (Hatsell 137). Vgl. auch Cushing, Law and Practice of Legislative Assemblies (1856), § 2302.

[196]) Vgl. hierüber insbesondere Sussmann Kap. 8—10. — Für die neuere Zeit: Parow, Die englische Verfassung seit 100 Jahren und die gegenwärtige Krisis (1911), bes. 139 ff.; May-Holland, Constitutional History of England (1911) III, ch. VIII; May-Chisholm, Art. „Parliament" i. d. Encycl. Brit. 845—847 A) House of Lords Question; Mendelssohn-Bartholdy, Die Reform des Oberhauses, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1909, 139—218; derselbe, Vor und nach der Parlamentsbill, Jahrb. des öffentl. Rechts 1912, 404—440; Sussmann, Die Fortbildung des öffentlichen Rechts in England in den Jahren 1909—1912, Jahrb. des öffentl. Rechts 1913, 335—338.

[197]) S. näher Sussmann 157 f.

fortschreitende Demokratisierung des Wahlrechts im 19. Jahrhundert von Bedeutung.

Ein weiteres Vordringen der Gemeinen bei den Steuerbewilligungen war im Rahmen der bisherigen Entwicklung nicht mehr möglich. Diese war immerhin mit einer gewissen Folgerichtigkeit verlaufen: Das Erstbewilligungsrecht war die feste Grundlage gewesen; die Gemeinen hatten es allmählich nicht nur auf das Gesetz als Ganzes, sondern auch auf jede einzelne seiner Bestimmungen bezogen und so eine Beschränkung der Lords auf ein Gesamtvotum erreicht. Dieses aber besaßen die Lords auch wirklich. Das einzige Mittel der Gemeinen, ihre Macht noch zu steigern, war, daß sie das Anwendungsgebiet ihres Vorrechtes ausdehnten. Das taten sie, indem sie teils den Begriff des Finanzgesetzes möglichst weit faßten und darunter jede Bill verstanden, mit der irgendwie eine finanzielle Belastung des Volkes verbunden war, teils indem sie ein gewöhnliches Gesetz mit einem Finanzgesetz verbanden und so die Lords vor die Wahl stellten, entweder alles oder nichts zu genehmigen. Indes das erste Mittel erwies sich doch nicht als durchführbar und führte z. B. im Jahre 1831 dazu, daß man Gesetze, die nur durch die Verhängung einer Geldstrafe einen finanziellen Anstrich erhielten, von dem Begriff der Money-Bill ausschloß,[198]) und gegen das letztere führten die Lords einen erfolgreichen Gegenstoß. Schon 1678,[199]) ferner 1698, 1699 und 1700[200]) protestierten sie gegen das „tacking", das Bepacken von Finanzgesetzen mit Bestimmungen, die mit ihnen in keinem Zusammenhang standen, und 1702 erhoben sie die Resolution, daß ein solches Verfahren unparlamentarisch sei und auf Untergrabung der Verfassung hinziele, zur Standing Order;[201]) ihr Standpunkt setzte sich auch in der Tat durch.[202])

---

[198]) Die Entscheidung hierüber hatte der Sprecher; s. näher Arntz a. a. O. 24 f.

[199]) Hatsell a. a. O. 224 Note †.

[200]) Hatsell a. a. O. 218 (1698), 223 (1699), 219 (1700).

[201]) Cushing a. a. O. 890; May a. a. O. 601.

[202]) Sussmann 180.

Ein Angriff auf das Gesamtvotum der Lords erfolgte erst im 19. Jahrhundert.[203]) Voraussetzung für die Möglichkeit einer solchen Entwickelung war, daß das Finanzgesetz immer eine Sonderkategorie blieb und seinen ständischen Charakter nie ganz abstreifte (s. o.); so konnten aus dem Gesichtspunkte der reichsorganschaftlichen Stellung Bedenken nicht aufkommen. Die treibenden Kräfte aber waren die besonders unter dem Einflusse von Montesquieu aufkommenden, teils auch an ältere Vorstellungen anknüpfenden theoretischen Anschauungen,[204]) in deren Konsequenz man ein Alleinbewilligungsrecht der Gemeinen liegen zu sehen glaubte.

Nachdem die Lords bis zum Jahre 1860 von ihrem Verwerfungsrecht ziemlich häufig Gebrauch gemacht hatten,[205]) verwarfen sie in diesem Jahre einen Gesetzentwurf über die Aufhebung der Papierstempelsteuer. Darüber geriet das Unterhaus in große Erregung[206]) und faßte unter dem Einfluß von Lord Palmerston drei Resolutionen. In der zweiten wurde gesagt, daß die Lords zwar früher von ihrem Verwerfungsrechte Gebrauch gemacht hätten, aber doch nicht häufig, auch sei das immer von dem Unterhause mit Mißgunst angesehen worden, da es das Recht der Gemeinen, die Steuern zu bewilligen und die Finanzquellen für den Dienst des Jahres zu erschließen, beeinträchtige; in der dritten Resolution wurde behauptet, daß das Haus der Gemeinen, um sich in Zukunft vor einer ungebührlichen Ausdehnung des Rechtes der Lords zu schützen, die Macht in den Händen habe, sowohl Steuern aufzuerlegen und aufzuheben, als auch Geldbills so abzufassen, daß das Recht der Gemeinen unversehrt erhalten bleibe.[207]) Was mit der dritten Resolution gemeint war, zeigte sich bereits im nächsten Jahr; hier verleibten die Gemeinen die Bestimmung über die Aufhebung der Papierstempelsteuer einem

---

[203]) In Erwägung gezogen hatte man die Frage übrigens schon früher; vgl. May-Holland, Const. Hist. I, 379.

[204]) Vgl. Sussmann 184—193.

[205]) Sussmann 193.

[206]) Vgl. dazu Denison, Notes from my Journal when being a Speaker of the House of Commons, 47 ff.

[207]) Vgl. May a. a. O. 602; May-Holland a. a. O. I, 382 f.

größeren Finanzgesetze ein, vor dessen Ablehnung die Lords zurückschreckten,[208]) und dies Verfahren wurde in den Jahren 1894 und 1899 wiederholt.[209])

So zielte die Entwickelung darauf ab, die Lords gänzlich unter den Willen der Gemeinen zu beugen, ihnen eine Heteronomie aufzuzwingen. Alle im Unterhause erlassenen Finanzmaßregeln sollten die Lords ohne weiteres binden. Und merkwürdig — weil das Unterhaus die Macht besaß, seine Ansprüche durchzusetzen, deshalb ergab sich, in Umkehrung eines früheren, in dem Satze „no taxation without representation" ausgesprochenen Gedankenganges, die Anschauung, daß nun den Lords auch die Repräsentation ihrer eigenen Person verloren gegangen und auf die Gemeinen übertragen worden sei. Nicht weil die Lords durch die Gemeinen vertreten waren, konnten sie von ihnen besteuert werden, sondern umgekehrt: weil die Gemeinen die Macht hatten, die Lords zu besteuern, sah man in ihnen die Vertreter der Lords, obwohl diese weder das Wahlrecht noch die Wählbarkeit zum Unterhause besaßen oder erhielten.[210]) So konnte Lord Rosebery im Jahre 1907 sagen, daß er durch ein Mitglied des Unterhauses im Parlamente vertreten sei, trotzdem er dies Mitglied nicht wählen dürfe.[211]) Erst auf Grund dieser Anschauung erschien das Unterhaus als wirkliche Vollrepräsentation der Nation, als welche es zwar schon oft angesprochen worden war, aber immer mit der allerdings verschwindend kleinen Ungenauigkeit, daß der kleine Kreis der Lords in dieser Repräsentation nicht mit inbegriffen war.

Diese Anschauung, nach der die Zustimmung der Lords zu Finanzgesetzen zu einer leeren Formalität herabgesunken war, schien sich nach 1860 zunächst friedlich durchsetzen zu sollen, denn die Lords versagten keiner Geldbill mehr ihre Zustimmung.[212]) Aber da kam im ersten Jahrzehnt dieses

[208]) May-Holland a. a. O. 383 Note 2; eine Minorität im Oberhause empfahl allerdings eine Ablehnung des ganzen Gesetzes, Parow a. a. O. 20.

[209]) Jellinek Anteil 103 Note 2.

[210]) S. Sussmann 211 f., 216.

[211]) Sussmann 203.

[212]) Sussmann 197.

Jahrhunderts die Politik der liberalen Kabinette Campbell-Bannerman und Asquith, mit deren Plänen für soziale Reformen und Homerule die Mehrheit der Lords nicht einverstanden war. Schon 1907 faßte das Unterhaus, als die Lords mehrere Gesetze verworfen hatten, eine Resolution des Inhalts, daß das Amendierungs- und Verwerfungsrecht des Oberhauses durch Gesetz so eingeschränkt werden müsse, daß innerhalb desselben Parlaments die Entscheidung der Gemeinen den Sieg davontrage.[213]) Ein Amendement der Arbeiterpartei, das Oberhaus ganz abzuschaffen, kam zwar nicht zur Annahme, erhielt aber doch 100 Stimmen Unterstützung.[214]) Der eigentliche Kampf entbrannte jedoch erst, als die Lords am 30. November 1909 das riesenhaft gesteigerte Budget von Lloyd George mit 250 gegen 75 Stimmen ablehnten.[215]) Die Antwort des erregten Unterhauses war eine Resolution vom 2. Dezember des Inhalts, daß die Weigerung des Oberhauses, die Finanzmaßnahmen der Gemeinen für das laufende Jahr zum Gesetz werden zu lassen, einen Bruch der Verfassung und eine Usurpation der Rechte des Unterhauses bedeute.[216]) Die Frage des Vetorechtes wurde in dem sich nun entspinnenden Wahlkampfe einer der Hauptprogrammpunkte. Einigkeit herrschte darüber auch unter den Autoritäten keineswegs. Während Pollock die Verwerfung des Budgets durch die Lords für den kühnsten Versuch seit der Revolution von 1688, die Fundamente der parlamentarischen Regierung umzustürzen, erklärte, hielten sie Dicey[217]) und Anson für vollkommen gesetzmäßig.[218]) Die Macht aber war auf Seiten der Gemeinen, und bereits im November 1910 nahm das Oberhaus eine Resolution von Lord Landsdowne an, in der es erklärte, daß es bereit sei, auf sein konstitutionelles Amendierungs- und Verwerfungsrecht bei Gesetzen von rein finanziellem Charakter zu ver-

---

[213]) Sussmann, England unter der liberalen Regierung, im Jahrb. f. öffentl. R. 1909, 532 f.

[214]) Parow a. a. O. 104.

[215]) Parow a. a. O. 158.

[216]) Parow a. a. O. 162.

[217]) Wie schon früher, s. Parow a. a. O. 150 f.

[218]) May-Holland a. a. O. III, 358.

zichten.[219]) Nach den Neuwahlen im Dezember 1910 brachte Asquith im Februar 1911 die Parliament-Bill im Unterhause ein. In zweiter Lesung brachten die Lords Amendements an;[220]) die Gemeinen versagten ihnen ihre Zustimmung, und am 10. August 1911 beschlossen die Lords mit geringer Majorität auf ihren Amendements nicht zu bestehen und die Bill in der Form anzunehmen, wie sie ihnen vom Unterhause zugesandt worden war.[221])

Durch die Parlamentsbill von 1911[222]) sind die Rechte des Oberhauses in Bezug auf Finanzgesetze wie auf andere Gesetze zum erstenmale[223]) gesetzlich geregelt. In finanziellen Angelegenheiten wurde den Lords jedes Einspruchsrecht genommen, in allen übrigen wurden sie auf ein suspensives Veto beschränkt.[224]) Genauer gesprochen ist das nun endgültig geregelte Verhältnis zwischen Oberhaus und Unterhaus jetzt dies: Wenn ein Finanzgesetz nach Erledigung im Unterhause mindestens einen Monat vor Sessionsschluß dem Oberhause zugeht und nicht innerhalb eines Monats von den Lords ohne Amendement angenommen wird, so soll das Gesetz, wofern nicht die Gemeinen anders bestimmen, dem König vorgelegt und bei Erteilung der königlichen Sanktion zum Act of Parliament werden, obwohl die Lords ihm nicht zugestimmt haben. Unter einer Geldbill aber ist zu verstehen ein Gesetz, das Steuern oder Aufnahme von Anleihen betrifft, oder die Appropriationsakte werden soll, oder Gegenstände regelt, welche mit den angeführten eng zusammenhängen.[225])

---

[219]) May-Holland a. a. O. III, 371; Mendelssohn-Bartholdy, Jahrb. d. ö. R. 1912, 421.

[220]) May-Holland a. a O. 376 ff.; Mendelssohn-Bartholdy a. a. O. 427 ff.

[221]) May-Holland a. a. O. 382; Mendelssohn-Bartholdy a. a. O. 434.

[222]) Vgl. ihren Wortlaut bei Sussmann, Jahrb. d. ö. R. 1913, 336 ff.

[223]) Auch die Indemnität von 1407 war kein Gesetz gewesen; Sussmann 104.

[224]) Sussmann i. Jahrb. d. ö. R. 1913, 335.

[225]) Vgl. Sussmann a. a. O. 335; Hatschek, Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Großbritannien und Irland (1914), 74.

III.

Die Umbildung der englischen Institutionen in Amerika und die Rezeption des englisch-amerikanischen Rechtes.[226])

1.

Die Entwickelung in Amerika.

Rund 100 Jahre nach der Resolution des Unterhaus von 1678, also zu einer Zeit, als die Zurücksetzung der Lords auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung schon festen Bestand gewonnen hatte, ging man in Amerika daran, Verfassungen für den Gesamtstaat wie für die Einzelstaaten zu schaffen. Es wäre nicht zu verwundern gewesen, wenn die Amerikaner eine möglichst getreue Kopie der englischen Verfassung angestrebt hätten. Aber sie standen den englischen Verhältnissen doch nicht kritiklos gegenüber. Zwar das Zweikammersystem wurde in allen Staaten übernommen, nicht aber zugleich die weitgehende Zurücksetzung der Oberhäuser in Finanzfragen. Zwei Umstände waren hierfür entscheidend.[227]) Einmal hatte sich das Denken über den Staat in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts allmählich von den ständischen Vorstellungen freigemacht; man sah in den einzelnen Häusern der Parlamente nicht mehr Standes-, sondern Volksvertretungen, und deshalb galt auch jedes Parlamentsmitglied, mochte es in der ersten oder in der zweiten Kammer sitzen, gleichermaßen als Volksvertreter. Ferner war auch die Zusammensetzung der amerikanischen Senate eine andere als des englischen Oberhauses; da war nichts von feudalistischen Reminiszenzen und nichts von Erblichkeitsprinzip, vielmehr verdankte auch der Senator seine Stellung in letzter Linie einer Volkswahl.

[226]) In diesem Abschnitt soll nur eine kurze Uebersicht gegeben werden, da ein näheres Eingehen bereits den Gegenstand des zweiten Kapitels berühren würde.

[227]) Vgl. E. Agger, The Budget in the American Commonwealths, (Columbia University, Studies in History, Economics and Public Law, vol. XXV, 1906/07), 22.

Deshalb erschien eine Verpflanzung des englischen Rechtes auf amerikanischen Boden nicht gerechtfertigt. Ganz aber konnten sich die Amerikaner dem englischen Vorbilde doch nicht entziehen. Wenigstens das Prioritätsrecht der Repräsentantenhäuser erschien der Aufnahme wert. Jedoch auch dies geschah nur in der Unionsverfassung und in den Verfassungen von 19 Einzelstaaten. Hingegen wurde in den Verfassungen von 19 anderen Staaten ausdrücklich bestimmt, daß jede Bill in jedem Hause ihren Ursprung nehmen und vom anderen Hause amendiert werden könne, und in weiteren 7 Staaten galt dasselbe, weil besondere Bestimmungen dieser Art fehlten. Jedoch hat sich in den Staaten, in denen den zweiten Kammern ein Prioritätsrecht nicht eingeräumt ist, die Praxis herausgebildet, daß die Senate, wenn es sich um ein reines Steuergesetz handelt, den Repräsentantenhäusern die erste Stimme überlassen, aber diese Regel wird nicht selten durchbrochen.[228]) Jedenfalls entzog weder der Text der Verfassungsurkunden noch die spätere Praxis den Senaten das Amendierungsrecht; in den Staaten, die das Prioritätsrecht überhaupt einführten, wurde zumeist das Amendierungsrecht den Senaten ausdrücklich vorbehalten, z. B. in der Verfassung von Massachusetts vom 2. März 1780 (Teil I, Kap. 1, Abschn. 3, Art. 7) und in der Unionsverfassung vom 7. September 1787 (Art. 1, Abschn. 7 § 1).[229]) Amerika wurde so das klassische Land des reinen Prioritätssystems.

Die Verfassungen der Staaten mit Prioritätsrecht weisen kleine Unterschiede hinsichtlich des Anwendungsgebietes dieses Vorrechtes auf. So beziehen es die Verfassungen der Union und von 13 Einzelstaaten auf „bills for raising revenue", Massachusetts und New-Hampshire auf alle „money bills", Vermont auf „revenue bills", Jowa auf „bills for revenue", Georgia auf „bills for revenue or appropriating money".[230]) Die Praxis glich indessen diese kleinen Verschiedenheiten aus; zu erheblichen Differenzen gaben sie keinen Anlaß.

[228]) Vgl. Agger a. a. O. 23.

[229]) S. den Wortlaut dieser Bestimmungen bei Arntz a. a. O. 9.

[230]) S. näher Cushing a. a. O. 891.

2.

Die übrigen Staaten mit Zweikammersystem.

Das amerikanische System wurde zuerst von Frankreich übernommen, allerdings erst 1814, nachdem vorher die Entwicklung von einem Extrem zum anderen gesprungen war. In den Verfassungen von 1791 und 1793 konnten Sonderbestimmung über Zurücksetzung einer Kammer nicht auftauchen, da erst die Direktorialverfassung von 1795 das Zweikammersystem einführte. Diese setzte jedoch den Rat der Alten nicht nur auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung, sondern ganz allgemein zurück, indem es dem Rate der Fünfhundert das alleinige Initiativrecht für alle Gesetze verlieh.[231]) Die Verfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII bestimmte hingegen in Art. 44, daß die Gesetzesvorschläge von der Regierung auszugehen hätten.[232]) In der Charte von 1814 erscheint dann das amerikanische Prioritätssystem, jedoch mit der Neuerung, daß außer Finanzgesetzen noch das Kontingentsgesetz mit einbezogen wurde. Diesen Grundgedanken halten alle späteren Verfassungen fest, die Aenderungen, die sie bringen, bestehen hauptsächlich darin, daß der Wortlaut der Charte von 1814, dem ein alleiniges Vorschlagsrecht der Regierung zu Grunde zu liegen schien, so gefaßt wurde, daß das Initiativrecht und Erstvotierungsrecht der Deputiertenkammer nicht in Zweifel gezogen werden konnte.[233])

Als Schulbeispiel dafür, wie im 19. Jahrhundert die Bevorrechtigung der zweiten Kammer für etwas Selbstverständliches angesehen wurde, kann Belgien gelten.[233a]) Einige Mitglieder des Nationalkongresses hatten am 25. November 1830 einen Verfassungsentwurf eingebracht, der nur eine Kammer vorsah und das Gesetzesvorschlagsrecht gleichermaßen der Volksvertretung wie der Regierung eingeräumt wissen wollte.[234]) Der Regierungsentwurf hingegen basierte auf dem Zwei-

[231]) Vgl. Arntz a. a. O. 7.

[232]) S. den Wortlaut von Art. 44 bei Arntz a. a. O. 8.

[233]) Näheres über Frankreich s. Arntz a. a. O. 7 f.

[233a]) Zusammenfassend hierüber Arntz a. a. O. 5 f.

[234]) S. v. Huyttens, Discussions du Congrès National de Belgique 1830—31, Bd. IV (1844), 50 Sp. 2.

kammersystem und hatte gleich von vornherein in Art. 39 Abs. 2 die Bestimmung, daß über jedes Gesetz betreffend Staatseinnahmen und -ausgaben, sowie über das Kontingentsgesetz zuerst die zweite Kammer abstimmen müsse.[235]) Mit der Annahme des Zweikammersystems war auch das Prioritätsrecht der zweiten Kammer angenommen, und zwar so anstandslos, daß Raikem, als er dem Kongreß über die Verhandlungen des Zentralausschusses Bericht erstattete, sich mit den Worten begnügen konnte: „Les trois branches ont également l'initiative. Il n'y a d'exception que pour les lois relatives aux recettes et aux dépenses, ou au contingent de l'armée. Ces dispositions n'ont pas éprouvé de difficultés."[236])

Die Entwicklung in den übrigen Staaten zu verfolgen, bietet kein besonderes Interesse. Es genügt[237]) festzustellen, daß die Staaten mit Zweikammersystem in mehrere Gruppen zerfallen. Eine völlige Gleichberechtigung beider Kammern besteht außer in der Mehrzahl der nordamerikanischen Einzelstaaten in der Schweiz und — mit kleinen Modifikationen — in Schweden; hingegen ist im Anschluß an die französische Direktorialverfassung die erste Kammer in den Niederlanden und in Portugal auf allen Gebieten zurückgesetzt. Die übrigen Staaten beschränken diese Zurücksetzung auf das Gebiet der Finanzgesetzgebung. Hierbei nimmt Rumänien insofern eine Sonderstellung ein, als es das Etatsgesetz nur von der zweiten Kammer votieren läßt. Die meisten Staaten räumen, dem Vorbilde der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Belgiens folgend, der zweiten Kammer die einfache Priorität in Finanzfragen ein. Nur in Deutschland haben vier Staaten die Priorität mit dem Amendierungsverbot verbunden, nämlich Baden (1818), Württemberg (1819) und Hessen (1820), und im Jahre 1850 schloß sich ihnen, wie eingangs erwähnt, bei der Verfassungsrevision auch Preußen an.

---

[235]) v. Huyttens a. a. O. 45.
[236]) v. Huyttens a. a. O. 69 Sp. 1.
[237]) Im Anschluß an Jellinek, Anteil 98ff.

Zweites Kapitel.

Die verschiedenen Rechtfertigungsversuche und die Tragweite des Prioritätsrechtes und des Amendierungsverbots.

II.

Die Tragweite.

Wenden wir uns der Frage zu, worin die Tragweite der in Art. 62 Abs. 3 enthaltenen Bestimmungen besteht, so erscheint es erforderlich, das reine Prioritätssystem und das mit dem Amendierungsverbot zu Ungunsten der ersten Kammer verknüpfte gesondert zu betrachten.

1.

Das reine Prioritätssystem.

a)

Die Praxis in den verschiedenen Staaten.

Die gesetzgebenden Faktoren haben, als sie der zweiten Kammer das Vorstimmrecht bei Finanzgesetzen einräumten, wohl in keinem Staate klare Vorstellungen über den praktischen Wert dieser Bestimmung gehabt. Man schlug sich wohl ziemlich lange mit den Gründen herum, aus denen man den gewählten Abgeordneten ein Uebergewicht in Finanzfragen einräumen wollte, aber worin nun eigentlich dieses Uebergewicht bestehe, diese Frage lag außerhalb des Kreises der geläufigen Betrachtungen. Es waltete eben unausgesprochen die Anschauung ob, daß die zuerst abgegebene Stimme zugleich auch die gewichtigste sei. Alles Nähere blieb der Praxis überlassen. Die Praxis aber ging in den verschiedenen Staaten verschiedene Bahnen.

α) In den Vereinigten Staaten entstand zunächst eine lediglich in der Fassung der einschlägigen Bestimmung begründete Meinungsverschiedenheit. Der Wortlaut der Verfassung bezog das Vorstimmrecht des Repräsentantenhauses auf „bills for raising revenue“ (Art. I, Section 7), schloß aber an und für sich die Appropriationsakte nicht mit ein. Auf diese dehnte aber das Repräsentantenhaus seine Priorität aus, und der Senat konnte mit seiner gegenteiligen Ansicht nicht durchdringen.[238]) Im übrigen aber hat die amerikanische Praxis das Vorrecht der Repräsentanten als ein rein formales erwiesen. Der Senat sieht sich nicht im geringsten veranlaßt, den Beschlüssen des anderen Hauses nur deswegen, weil sie an erster Stelle abgegeben werden, erhöhte Autorität zuzuschreiben, und macht von seinem Amendierungsrecht in ausgibigster Weise Gebrauch.[239]) Das Vorstimmrecht des Repräsentantenhauses hat sich sogar in Verbindung mit der Geschäftsordnung dieses Hauses in ein privilegium odiosum umgestaltet. Die Amendements des Senats gelangen nämlich zu den Repräsentanten zurück und werden von ihnen ohne jede Debatte angenommen oder verworfen. Im Falle der Verwerfung — und das ist das Uebliche[240]) — wird das Gesetz an eine Kommission verwiesen, in der beide Häuser durch je 3 Mitglieder vertreten sind. Der in diesem Ausschuß in geheimer Sitzung und ziemlich rasch ausgearbeitete Kompromißvorschlag verschafft zumeist der Ansicht des Senats den Sieg, denn die Praxis hat gezeigt, daß die drei Senatoren nur mit ein wenig Hartnäckigkeit auftreten müssen, um ihren Willen durchzudrücken.[241]) Die Vorschläge der Kommission gelangen an die beiden Häuser zurück und dürfen von ihnen nicht weiter amendiert, sondern nur im Ganzen angenommen oder verworfen werden. Meist werden sie angenommen, teils weil der Kommissionsbericht regelmäßig knapp vor Schluß der

---

[238]) v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika (1883), 72.

[239]) Vgl. Bryce, The American Commonwealth (1888) I, 139, 249; Freund, Das Staatsr. d. Ver. St. v. N.-A. 104.

[240]) Bryce a. a. O. 239.

[241]) Stourm, Le Budget (1900), 323.

Session erfolgt und die Zeit daher drängt, teils weil die Verantwortlichkeit, das ganze Gesetz wegen einiger Einzelfragen scheitern zu lassen, zu groß ist.[242]) Gelegentlich versuchte das Repräsentantenhaus, dem Senat seinen Willen dadurch aufzuzwingen, daß es eine dem Senat mißfallende Bestimmung dem Budget einverleibte und ihn so vor die Wahl stellte, entweder die Appropriationsakte mitsamt der unwillkommenen Bestimmung anzunehmen oder zu der sehr schwerwiegenden Verwerfung des Budgets zu schreiten. Jedoch auch dadurch ließ sich der Senat nicht einschüchtern; er drohte mit der Verwerfung des Budgets, und da war es das Repräsentantenhaus, das klein beigab.[243])

β) In Frankreich hingegen verlief die Entwicklung in umgekehrter Richtung. In den fast alljährlich wiederkehrenden Streitigkeiten über die Befugnisse beider Kammern in Bezug auf Finanzgesetze, namentlich das Budget, versuchte die Deputiertenkammer, ihre erste Stimme zur ausschlaggebenden zu machen und den Senat zurückzudrängen.[244]) Zum Teil lag der Grund allerdings in der Textierung des in Frage kommenden Verfassungsgesetzes vom 28. Februar 1875, dessen Art. 8 bestimmte: „Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle". Die Worte „et votées par elle" konnten zu Zweifeln Anlaß geben. Nach der Absicht der Verfasser des Gesetzes waren sie nur hinzugefügt, um zu vermeiden, daß die Regierung ein Finanzgesetz der zweiten Kammer zwar zuerst *vorlege*, aber noch vor deren Abstimmung, etwa wegen zu großer Verzögerung, dem Senat unterbreite. Die Deputierten hingegen interpretierten den Gesetzestext aus sich selbst und meinten, nicht nur das Ganze eines Finanzgesetzes, sondern auch alle seine einzelnen Teile müßten erst die Zustimmung der zweiten Kammer erhalten haben, ehe sie dem Senat vorgelegt werden dürften; dieser könne also einen von

[242]) Vgl. Bryce a. a. O. I, 239; v. Holst a. a. O. 73; Beispiele bei Stourm a. a. O. 323 f.

[243]) S. Bryce a. a. O. 251.

[244]) Vgl. zum folgenden Stourm a. a. O. 327 ff.; Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik (1909) 71, 123 f.

den Deputierten nicht bewilligten Ausgabeposten oder einen von ihnen abgelehnten Steuergesetzentwurf nicht wiederherstellen, da er ja dann über etwas anderes beraten würde als über das, bezüglich dessen er auf das Nachstimmen beschränkt ist. Extreme Elemente gingen sogar so weit, dem Senat jeden Einfluß auf die Finanzgesetzgebung abzusprechen und zu behaupten, das premier mot der Deputierten sei zugleich das dernier mot.[245]) Geschlichtet ist der Streit bis heute noch nicht. Wenn er ausbricht, umgeht man nach Möglichkeit eine prinzipielle Auseinandersetzung; es handelt sich dann um eine reine Machtfrage, in der der Senat, dem es meist auch an der genügenden Zeit zur Beratung fehlt, gewöhnlich nachgibt, allerdings immer unter Wahrung seiner Rechte. Bei der Verfassungsrevision vom Jahre 1884 wollte die Regierung auch den erwähnten Art. 8 authentisch interpretieren lassen; die Deputiertenkammer stimmte dem Vorschlag auch zu, aber der Senat lehnte ihn ab, sodaß die Revision des Art. 8 nicht zustande kam und die Rechtsfrage nach wie vor offen blieb.[246]) Im großen und ganzen hat sich jedoch die neuere Praxis dem Standpunkte der Deputiertenkammer insofern angenähert, als man dem Senat das Recht zugesteht, die von der Kammer bewilligten Kredite herabzusetzen, nicht aber, sie zu erhöhen oder neue zu bewilligen.[247]) Freilich hat die Kammer auch mehrmals den eine Erhöhung der Kredite enthaltenden Amendements des Senats wenigstens teilweise zugestimmt.[248]) Der Rechtszustand ist in Frankreich sonach ziemlich ungeklärt; kennzeichnend ist aber das Bestreben der Deputiertenkammer, auf Grund ihres Prioritätsrechtes den Senat zurückzudrängen.[249])

γ) In Belgien zeigen die Verhältnisse eine gewisse Aehnlichkeit mit den französischen, doch fehlt ihnen die politische Schärfe, die ihnen in Frankreich anhaftet.

---

[245]) Z. B. Gambetta, s. Stourm a. a. O. 330.

[246]) Lebon a. a. O. 124.

[247]) Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik (1913), 279.

[248]) Lebon a. a. O. 71.

[249]) Jellinek, Anteil 107 Note 3.

Mehr als die Frage nach der Intensität des der Repräsentantenkammer verliehenen Vorrechtes stand in Belgien im Vordergrunde des Interesses die nach seinem Anwendungsgebiet. Doch führte das zu keinen Streitigkeiten. In Theorie und Praxis war man sich darüber einig, daß die Worte des Art. 27 Abs. 2 „toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat" einschränkend auszulegen seien und sich nur auf Finanzgesetze im eigentlichen Sinne bezögen.[250]) Jedoch auch die Frage nach der Tragweite des Prioritätsrechtes tauchte auf, und schon in den Verhandlungen des Nationalkongresses wurde mit schöner begrifflicher Klarheit die Frage gestellt, ob das Vorstimmrecht der Repräsentanten zugleich ein Amendierungsverbot für den Senat in sich schlösse; das wurde mit 9 gegen 5 Stimmen verneint.[251]) Zweimal, in den Jahren 1849 und 1879, wurde dieselbe Frage im Senat erörtert, und jedesmal entschied sich die Mehrheit der Redner dafür, daß der Senat nach der Verfassung befugt sei, Amendements an Finanzgesetzen (und an dem gleichgestellten Kontingentsgesetz) vorzunehmen, lediglich die zeitliche Priorität gebühre der zweiten Kammer. Um jedoch Verfassungskonflikte zu vermeiden, sah man davon ab, die praktische Probe auf das Exempel zu machen.[252]) Auch in der Folgezeit hat der Senat von seinem Amendierungsrechte keinen Gebrauch gemacht.[253]) Ob man jedoch deswegen so weit gehen kann zu behaupten, daß das Amendierungsrecht des Senats in Belgien zufolge Nichtausübung erloschen sei,[254]) ist zu bezweifeln; die Theorie erkennt dem Senat das Amendierungsrecht zu,[255]) und daß er in einem für wichtig genug erachteten Falle auf der Ausübung dieses Rechtes bestehen würde, liegt durchaus im Bereiche der Möglichkeit.

[250]) Vgl. Thonissen, La Constitution belge annotée (1876), 113; Arntz a. a. O. 25 f.; Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (1909), 79.

[251]) S. v. Huyttens a. a. O. IV, 70.

[252]) Vgl. Arntz a. a. O. 26 f.

[253]) Jellinek, Anteil 108.

[254]) So Dupriez nach Jellinek, Anteil 108 Note 2.

[255]) Vgl. Thonissen a. a. O. 153 f.; Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (1892), 36; Errera a. a. O. 80.

Nach dieser Uebersicht muß der Ansicht Sussmanns,[256] daß Vorstimmrechten die Tendenz innewohne, sich zu exklusiven Stimmrechten auszuwachsen, widersprochen werden. Für diese Ansicht lassen sich Beispiele aus Rom, aus dem Mittelalter und vor allem aus England beibringen; ob man auch auf Frankreich und Belgien verweisen kann, ist bereits zweifelhaft; dagegen spricht jedoch, daß schon die deutschen Städte es sich nicht nehmen ließen, die Propositionen des Kurfürsten- und Fürstenkollegiums zu ändern, und vor allem daß in Amerika das scheinbare Vorrecht des Repräsentantenhauses sich tatsächlich zu einer Benachteiligung umgebildet hat.

b)
Theoretische Behandlung der Frage.

α)
Allgemeines.

Die Zahl der Schriftsteller, die sich mit der Frage der Tragweite des Prioritätsrechtes befassen, ist außerordentlich gering, und noch seltener sind die, die ihre Meinung begründen. Diese Meinungen aber gehen erheblich auseinander.

v. Mohl[257] hält das reine Prioritätsrecht ohne Hinzufügung eines Amendierungsverbotes für völlig wertlos;[258] ähnlich sprechen Walz[259] von einem „rein formellen Vorgangsrecht" und v. Holst[260] von einem rein formalen Vorrecht.

Demgegenüber versichern andere den hohen Wert dieses Vorrechtes. Nach Vauthier z. B.[261] sichert es der Repräsentantenkammer ein „unbestreitbares Uebergewicht", und Stourm[262] meint, wer zuerst über das Budget abstimmen dürfe, habe viel Aussicht, Meister zu bleiben; derartige Aeußerungen ließen sich leicht vermehren.

---

[256] Budgetprivileg 213.

[257] Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (2 A. 1840) I, 667.

[258] Aehnliche Erwägungen haben in Preußen die Hinzufügung des Amendierungsverbotes in Art. 62 Abs. 3 veranlaßt.

[259] Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (1909), 63.

[260] A. a. O. 73.

[261] A. a. O. 69.

[262] A. a. O. 321.

Daß die erste Stimme oft auch die entscheidende ist, ist ein Erfahrungssatz, der durch die Geschichte genügend erwiesen ist. In Rom hatte das Vorstimmrecht der 18 Reiterzenturien oft entscheidenden Einfluß auf die Wahl,[263]) und in den mittelalterlichen Stimmordnungen stellte man zumeist den Mächtigsten oder Erfahrensten an die erste Stelle, weil sich seiner Vorstimme gewöhnlich die anderen anschlossen und so die erforderliche Einstimmigkeit erreicht wurde. Die Erfahrungstatsache, daß die Nachstimmenden nicht so ganz Herr ihres Willens sind, führt aber auch, wenn man ihnen nämlich die Entschließungsfreiheit wahren will, zu einer Umkehrung der Stimmordnung nach dem Prinzip: Der Schwächste zuerst. So ist im Hause der Lords schon früh die Einrichtung nachweisbar, daß der Rangjüngste zuerst stimmt,[264]) und derselbe Gedanke findet sich in unserem Gerichtsverfassungsgesetz, wenn für die Abstimmung in Kollegialgerichten vorgeschrieben wird, daß der dem Dienstalter nach Jüngste zuerst zu stimmen habe.

So unbestreitbar nun aber auch erfahrungsgemäß der hohe Einfluß der ersten Stimme ist, so sehr muß betont werden, daß dies für die juristische Betrachtung nicht in Frage kommt. Mag der Wille des Nachstimmenden sich noch so sehr dem des Vormannes unterordnen, — dies alles liegt auf tatsächlichem und psychologischem Gebiete, läßt sich aber juristisch nicht fassen. Rechtlich ist die zweite Stimme genau so viel wert wie die erste, denn sie ist zum Zustandekommen eines gemeinschaftlichen Beschlusses ebenso notwendig wie diese. Stimmordnungen sind daher nur formelle Regelungen für die Abgabe mehrerer auf dasselbe Ziel gerichteter Willenserklärungen.

Ist nun deswegen das Prioritätsrecht der zweiten Kammer nur ein formelles Vorrecht? Doch nicht. Einige materielle Vorteile gewährt es immerhin.[265]) Ein solcher be-

[263]) S. Mommsen, Römische Geschichte I (6. A. 1874), 255; vgl. auch die bei Mommsen, Römisches Staatsrecht III, 1, S. 399 Note 1 zitierte Stelle aus Cicero, wonach man die Entscheidung der Vorstimme (praerogativa) als das omen comitiorum, den „Vorboten des Wahlsiegs" ansah.

[264]) S. Sussmann, Budgetprivileg 111 f.

[265]) Vgl. zum folgenden Jellinek, Anteil 114.

steht zweifellos darin, daß die zweiten Kammern es in der Hand haben, ob sie eine Vorlage überhaupt an die erste Kammer gelangen lassen wollen oder nicht; verwirft das Abgeordnetenhaus die Vorlage eines Finanzgesetzes, so ist die Sache damit erledigt, das Herrenhaus kann sich nicht mehr mit ihr befassen. Ferner kann die erststimmende Kammer durch Hinauszögerung ihrer Beschlußfassung dem anderen Hause das Recht der Beratung stark verkürzen,[266]) was beim Budgetgesetz, das keinen großen Aufschub duldet, von erheblicher Bedeutung sein kann; man kann allerdings zweifeln, ob dieser Vorteil nicht lediglich ins Gebiet des Tatsächlichen fällt. Die wichtigste Eigenschaft des Vorstimmrechtes ist aber die, daß es ein alleiniges Initiativrecht für die zweite Kammer gegenüber der ersten begründet. Das wird, soweit ersichtlich, in allen Staaten als eine ziemlich selbstverständliche Folge des Prioritätsrechtes angesehen; gerade für Preußen aber ist es bestritten, und deshalb empfiehlt es sich, diese Frage gesondert zu erörtern. Von praktischer Bedeutung ist sie allerdings nur für gewöhnliche Finanzgesetze, denn beim Staatshaushaltsetat ist aus tatsächlichen Gründen niemand anders als die Regierung in der Lage, die Initiative zu ergreifen.

β)
Priorität und Initiativrecht.

Der Streit hat für Preußen seinen Grund vor allem in dem Wortlaut des Art. 62 Abs. 3, wonach Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst der zweiten Kammer „vorgelegt" werden sollen. Das kann zu mehrfachen Zweifeln Anlaß geben. Zunächst wäre dem bloßen Buchstaben der Bestimmung zweifellos schon Genüge geleistet, wenn die Regierung einen Finanzgesetzentwurf dem Herrenhause eine Stunde später zugehen ließe als dem Hause der Abgeordneten. Indes in diesem buchstäblichen Sinn ist die Vorschrift nicht zu verstehen und auch nach der Entstehungsgeschichte[267]) und

[266]) Ein namentlich in Frankreich von der Deputiertenkammer beliebtes Verfahren; vgl. Jèze a. a. O. 279.

[267]) Vgl. Stenographische Berichte (= St. B.) üb. die Verhandlungen der ersten Kammer 1850, S. 2386; ferner Rittberg, St. B. über die Verhandlungen des Herrenhauses (= St. B. H. H.) 1862, S. 171 f.

der Praxis[268]) nie verstanden worden, vielmehr erstreckt sich die Priorität des Abgeordnetenhauses auch auf die Beratung und Beschlußfassung.[269]) Vor allem aber scheint sich aus dem Wortlaut zu ergeben, daß lediglich der Regierung ein Initiativrecht zustehe und sie nur verpflichtet sei, davon zuerst gegenüber der zweiten Kammer Gebrauch zu machen. Der Wortlaut zielt jedoch nur auf den Regelfall ab, denn tatsächlich ergreift in Finanzfragen fast immer die Regierung die Initiative;[270]) aber so eng wie ihr Wortlaut ist der Sinn der Bestimmung doch nicht, und so hat man denn wenigstens das Initiativrecht der zweiten Kammer nie bestritten.[271]) Besitzt aber auch die erste Kammer ein Initiativrecht? Bejahend sprechen sich hierüber aus das Herrenhaus selbst,[272]) ferner v. Stengel,[273]) Arndt[274]) und Bornhak;[275]) verneinend hingegen das Ageordnetenhaus,[276]) die preußische Regierung,[277]) sowie die herrschende Meinung in der Literatur.[278])

Der Buchstabe der Verfassungsurkunde trifft nur den Fall, daß die Regierung ein Gesetz initiiert, nicht aber den, daß der Vorschlag von einer der Kammern des Landtags ausgeht, und dazu kommt, daß Art. 64 Abs. 1 der Verf.-Urk. eine Beschränkung der Initiative der ersten Kammer nicht ausspricht. Wie es nun bei zu enger Ausdrucksweise des Gesetzes immer zu gehen pflegt — die Juristen teilen sich in

---

[268]) Vgl. darüber Beyer, St. B. H. H. 1862, S. 197.

[269]) Deutlicher kommt dies zum Ausdruck in den Verfassungsurkunden von Württemberg (§ 181) und Baden (§ 61).

[270]) Diese Tatsache hat im Reiche mehrmals die Streitfrage aufkommen lassen, ob dem Reichstag das Recht zustehe, die einzelnen Etatspositionen zu erhöhen; vgl. Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reiches (1910), 631 f.

[271]) S. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, 1898, (Heft 1 der Abh. aus d. Staats- und Verw.-Recht, herausgeg. v. Brie), 103.

[272]) Vgl. v. Rönne, Das Staatsr. d. preuß. Monarchie (3. A.) I, 179 Note 2.

[273]) Das Staatsr. des Kgrs. Preußen (1894), 169.

[274]) Die Verf.-Urk. für d. preuß. Staat (7. A. 1911) Note 2 zu Art. 64.

[275]) Preußisches Staatsrecht I (2. A. 1911), 524.

[276]) St. B. üb. d. Vhdlgen d. Abg.-Hses. 1865, S. 2152ff.

[277]) Drucksachen des H. H. 1861, Nr. 52.

[278]) Vgl. die Nachweisungen bei Fleischmann a. a. O. 105 Note 236.

zwei Lager. Hic argumentum e contrario, hic Analogie! Wofür man sich in solchen Fällen entscheidet, ist im letzten Grunde immer Willensfrage. Aber im vorliegenden Falle sprechen doch gewichtige Gründe für die Ansicht, daß der ersten Kammer ein Initiativrecht nicht zusteht. Fleischmann[279]) begründet den Mangel der Initiative des Herrenhauses aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift des Art. 62 Abs. 3, deren Abfassung durchaus von diesem Gesichtspunkte geleitet war, und v. Rönne[280]) folgert dasselbe durch ein argumentum a fortiori: Wenn es schon der Regierung verwehrt ist, mit einem Finanzgesetzentwurf zuerst das Herrenhaus zu befassen, so muß erst recht dem Herrenhause selbst die Befugnis entzogen sein, derartige Gesetzentwürfe von sich aus in Bewegung zu setzen.[281]) Die gegnerische Meinung stützt sich vor allem darauf, daß der Wortlaut des Art. 62 Abs. 3 nur den Fall im Auge hat, daß der Vorschlag von der Regierung ausgeht, und daß Art. 64 Abs. 1 von einer Einschränkung der Initiative des Herrenhauses nichts weiß. Jedoch der Sinn von Art. 62 Abs. 3 ist deutlich genug, um die buchstäbliche Auslegung als ungenügend erscheinen zu lassen, und diesem Sinne gegenüber kann auch eine Berufung auf Art. 64 nichts ausrichten.[282])

2.

Das Prioritätssystem in Verbindung mit dem Amendierungsverbot.

In Ansehung des Etatsgesetzes ist das Herrenhaus nicht nur auf die zweite Stimme beschränkt, sondern es ist ihm auch die Amendierungsbefugnis entzogen. Diese Bestimmung hat

[279]) A. a. O. 103—105.

[280]) A. a. O. I, 179.

[281]) Aehnlich Schwartz, Die Verf.-Urk. f. d. preuß. Staat (2. A. 1898), 213.

[282]) Ueber die Widerlegung Bornhaks, der noch eine etwas gekünstelte Konstruktion hinzufügt, vgl. Fleischmann a. a. O. 105 Note 235; warum aber Fleischmann Bornhak nicht zu den Gegnern der herrschenden Lehre zählen will, ist nicht ersichtlich, sagt er doch a. a. O. ausdrücklich: „Aus Art. 62 Abs. 3 ist keine Beschränkung der Initiative des Herenhauses zu entnehmen".

in der Konfliktszeit eine Streitfrage hervorgerufen, die man zwar heute als erledigt betrachten darf, deren Erörterung wir uns jedoch nicht entziehen können.

a)

Das Verhältnis des Herrenhauses zum Etatsgesetzentwurfe der Regierung.

In der spannungsreichen Zeit der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts faßte das Herrenhaus zweimal, am 11. Oktober 1862 und am 23. Januar 1864, den Beschluß, das Staatshaushaltsgesetz in der Form, in der es ihm vom Abgeordnetenhause zugegangen war, zu verwerfen, dagegen in der Fassung der Regierungsvorlage anzunehmen.[283]) Beide Beschlüsse sind von dem Abgeordnetenhause am 13. Oktober 1862 und am 25. Januar 1864 als verfassungswidrig und die Vorrechte der zweiten Kammer verletzend bezeichnet worden.

In der Ablehnung der Ansicht, daß das Herrenhaus auf den Etat in der Fassung der Regierungsvorlage zurückgreifen dürfe, ist man sich schon lange einig.[284])

In der Tat sind die Gründe, die die Majorität des Herrenhauses zu ihren Beschlüssen bewogen haben, soweit sie sich überhaupt juristischer Wertung zugänglich erweisen — und das ist meist nicht der Fall — leicht zu widerlegen: 1. In den Verhandlungen des Herrenhauses vom 10. und 11. Oktober 1862 deuten einzelne Stellen[285]) darauf hin, daß man argumentiert hat, der Art. 62 Abs. 3 gebrauche im Gegensatz zu Art. 99 Abs. 2 den Plural, setze also die Möglichkeit mehrerer Staatshaushaltsetats voraus. Diese Stilisierung der Art. 62 erklärt sich aber einfach daraus, daß der Satz des Abs. 3 mit einem Plural („Finanzgesetzentwürfe") beginnt, und daß daher, um die grammatische Ebenmäßigkeit

---

[283]) Auch 1865 hatte es diesen Standpunkt noch nicht aufgegeben, sah aber von dem Beschlusse, die Regierungsvorlage anzunehmen, ab; vgl. St. B. H. H. 1865 Bd. I, S. 328.

[284]) Vgl. v. Rönne a. a. O. 382—385; v. Schulze-Gävernitz, Das preuß. Staatsr. II, 1 (1888), 226—28; Schwartz a. a. O. 204; Fleischmann a. a. O. 110; Arndt a. a. O. Note 8 zu Art. 62; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutsch. Staatsr. (6. A. 1905) § 97 Anm. 7; Jellinek, Anteil 115.

[285]) Vgl. z. B. St. B. H. H. 1862, S. 180.

zu wahren, der Plural auch bei den „Staatshaushaltsetats" angewendet wurde.[285a)] 2. Wiederholt wurde betont, daß durch königliche Ermächtigung die Regierung beauftragt werde, den Entwurf des Etatsgesetzes beiden Häusern des Landtags vorzulegen,[286)] daß also auch das Herrenhaus sich über die Fassung der Regierungsvorlage zu äußern habe.[287)] Diese Folgerung ergibt sich aber keineswegs mit Notwendigkeit aus der Prämisse, denn mit dieser verträgt es sich sehr wohl, daß der Entwurf erst der zweiten und sodann in der hier erhaltenen veränderten Fassung der ersten Kammer vorgelegt wird. Uebrigens sind die Worte „beide Häuser des Landtags" nur eine stereotype Formel und ersetzen die fehlende Kollektivbezeichnung für Abgeordneten- und Herrenhaus.[288)] Vor allem aber ist diese Argumentation unzulässig, denn zum Zwecke der Auslegung einer Verfassungsbestimmung kann schlechterdings nicht die Formel der Einbringungsermächtigung herangezogen werden, diese Frage ist vielmehr nur aus der Verfassung selbst zu entscheiden.[289)] 3. Endlich und vor allem glaubte das Herrenhaus beim Etatsgesetz in gleicher Weise wie bei anderen Gesetzen nach Verwerfung der ihm vom Abgeordnetenhause gegebenen Fassung auf die Form der Regierungsvorlage zurückgehen zu dürfen.[290)] Ueber den offenbaren Widerspruch mit Art. 62, in den man dadurch geriet, setzte man sich mit folgender Auslegung hinweg: Wenn Art. 62 das Herrenhaus auf eine Gesamtvotierung beschränke, so sei das ein privilegium odiosum für das Haus und als solches „strictissime zu interpretieren"; es stünde nun nirgends in der Verfassung geschrieben, daß das Herrenhaus auf die Regierungsvorlage

---

[285a)] Vgl. v. Zander, St. B. H. H. 1862, S. 180.

[286)] Ob das überhaupt zulässig ist, kann zweifelhaft erscheinen; v. Mohl a. a. O. 668 hält es für verfassungswidrig, die erste Kammer solle eben den Etat nur in der ihr von der zweiten gegebenen Form kennen lernen.

[287)] Vgl. Drucksachen des H. H. 1861—62 Bd. II, Nr. 84 S. 3; St. B. H. H. 1862, S. 179.

[288)] So Hasselbach, St. B. H. H. 1862, S. 179.

[289)] v. Rönne a. a. O. 384 Note 1.

[290)] S. Drucks. a. a. O. S. 2 f.

nicht zurückgehen dürfe — ergo![291]) Gewiß, mit dürren Worten steht das nirgends, aber Art. 62 entzieht dem Herrenhause das Amendierungsrecht, und nichts anderes als ein verstecktes Amendieren bedeutet es, wenn das Herrenhaus auf die Regierungsvorlage zurückgreift.[291a)] 4. Als fast unbegreiflich muß es erscheinen, wenn Graf v. Arnim-Boytzenburg seine Meinung durch den Hinweis auf § 51 der Geschäftsordnung stützen zu können glaubte, wo bestimmt wird, daß nach Verwerfung der Fassung des Abgeordnetenhauses auf die Regierungsvorlage zurückzugehen sei.[292]) Daß aber die Bestimmungen der Geschäftsordnung gegenüber der Verfassung wie jedem Gesetze als gegenüber der Rechtquelle höheren Ranges keine abändernde Kraft besitzen, ist eine Selbstverständlichkeit, die man sich auszusprechen scheut.[293])

b)

Das Amendierungsverbot als budgetrechtliche Vorschrift.

So weit nicht die erörterte Streitfrage aus den sechziger Jahren Anlaß zu literarischen Erörterungen gegeben hat, fehlt, so weit ich sehe, jede Untersuchung über die Tragweite des Amendierungsverbotes. Die es enthaltende Vorschrift des Art. 62 Abs. 3 scheint sich aus sich selbst zu erklären, und daher begnügt man sich meist, die Vorschrift einfach wiederzugeben, oder, wie z. B. v. Mohl,[294]) zu versichern, daß sie eine starke Beschränkung der ersten Kammer enthalte. Jede nähere Auseinandersetzung fehlt, insbesondere wird die Frage, ob das Gesamtablehnungsrecht des Herrenhauses ohne weiteres bestehe und nicht an irgendwelche Voraussetzungen gebunden sei, überhaupt nicht aufgeworfen. Indes, es handelt sich doch um eine budgetrechtliche Vorschrift, und es ist daher das Erfordernis nicht von der Hand zu weisen, auch das Amen-

[291]) Vgl. bes. v. Arnim-Boytzenburg, St. B. H. H. 1862, S. 182 bis 186; v. Below a. a. O. 175; v. Kleist-Retzow a. a. O. 207.

[291a)] So mit Recht Beyer a. a. O. 197 f.; s. auch Brüggemann a. a. O. 211 und Blömer, St. B. H. H. 1865 Bd. I, 323.

[292]) Vgl. Drucks. a. a. O. S. 3; St. B. H. H. 1862, S. 183.

[293]) S. auch Brüggemann, St. B. H. H. 1862, S. 211.

[294]) A. a. O. 667.

dierungsverbot im Rahmen der allgemeinen budgetrechtlichen Grundsätze auf seine Tragweite zu untersuchen.

An der Spitze jeder budgetrechtlichen Erörterung hat zu stehen eine Auseinandersetzung über das Wesen des Etatsgesetzes; damit aber wird eine Stellungnahme zu der Lehre vom formellen und materiellen Gesetz und zum Begriff des Rechtssatzes erforderlich. Hierauf jedoch näher einzugehen, müssen wir uns versagen; es sei nur unsere Stellung durch folgende kurze Bemerkungen gekennzeichnet:

Der Rechtssatzbegriff wird im wesentlichen in der ihm von Laband gegebenen Ausprägung übernommen, also als einer die Rechtssphäre des Individuums bestimmenden staatlichen Norm. Abgelehnt wird das von Jellinek[295]) und Anschütz[296]) dem Begriffe hinzugefügte Zweckmoment, allerdings nicht aus den formalistischen Erwägungen Kelsens,[297]) sondern hauptsächlich aus den von H. Rosin[298]) entwickelten Gründen. Abgelehnt wird jedoch auch das Labandsche Erfordernis, daß die Abgrenzung der Willenssphäre gerade gegenüber einer anderen Willenssphäre im Rechtssinn, einem Rechtssubjekt, erfolgen müsse; darin liegt eine Ueberspannung des Rechtssatzbegriffes, dessen Folgen sich in der Labandschen Lehre über den Fall der Budgetlosigkeit zeigen, was hier allerdings nicht näher ausgeführt werden kann. Als Konsequenz des Rechtssatzbegriffes ergibt sich die dualistische Gesetzestheorie, wie sie von Laband und der herrschenden Meinung entwickelt worden ist.[299]) Die gegen diese Lehre von den Verfechtern

[295]) Gesetz und Verordnung 240, 242.

[296]) Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz (2. A. 1914), 32—39, 79.

[297]) Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatz (1911), 538, 552 f. und allgemein 84—94.

[298]) Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. A. 1895), S. 1 Note 2.

[299]) Der Rechtssatzbegriff ist jedoch nicht, wie man zuweilen lesen muß (z. B. bei Thon im Archiv f. öffentl. R. V, 149), das tertium comparationis der Begriffe formelles und materielles Gesetz; denn ersterer ist eine formelle Kategorie und sagt über den Inhalt des Gesetzes gar nichts aus, und letzterer wieder nichts über die Form, sondern nur über den Inhalt. Beide Begriffe sind ebensowenig unter einen gemeinsamen Oberbegriff zu bringen wie die Begriffe Form und Inhalt.

einer monistischen Gesetzestheorie gerichteten Angriffe vermögen sie nicht zu erschüttern. Die erste Gruppe dieser Schriftsteller (v. Martitz, Zorn, Hänel, v. Sarwey) erklärt jedes formelle Gesetz zugleich für ein solches im materiellen Sinn, begeht aber dabei den Fehler, daß sie die Merkmale, die der Form des Gesetzes eigen sind, auf seinen Inhalt überträgt; ihr einheitlicher Gesetzesbegriff ist daher nur scheinbar zugleich ein materieller und formeller, in Wahrheit ist er nur ein formeller, wie es auch gar nicht anders sein kann, denn nur die Form ist am Gesetze das immer Gleichbleibende.[300]) Die zweite Gruppe (Gneist, Arndt, v. Stengel, Bornhak) legt dem Gesetzesbegriff nur formelle Bedeutung bei und lehnt es ab, mit ihm inhaltliche Vorstellungen zu verbinden, jedoch ist Arndt keineswegs konsequent und schließt sich oft der ersten Gruppe an (was ihm besonders von Hubrich vorgehalten wird), die Bornhaksche Theorie ruht auf einem unannehmbaren, weil unvollständigen Rechtssatzbegriffe, und die historische Fundierung der Gneist-Bornhakschen Theorie ist ebenfalls unhaltbar.[301]) Schließlich ist auch die Lehre Kelsens[302]) abzulehnen, der den Hänelschen Satz „kein Gesetz ohne Rechtssatz" umkehrt und sagt: „kein Rechtssatz ohne Gesetz"; das scheint eine grundstürzende Neuerung zu sein, ist jedoch lediglich die Folge der formalistischen Betrachtungsweise Kelsens, sachlich steht seine Lehre mit der herrschenden kaum in Widerspruch.

An der dualistischen Gesetzestheorie gemessen, erweist sich der Etat als ein Gesetz im formellen, nicht aber zugleich im materiellen Sinn, denn er enthält keine Rechtssätze.[303]) Seinem

[300]) Vgl. Laband, Das Staatsr. des deutsch. Reiches II (5. A. 1911), 63 Note 2.

[301]) Vgl. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt (2. A. 1901), 114 ff.

[302]) A. a. O. 541, 548—557.

[303]) Natürlich nur der Etat *als solcher*; da er aber einmal in Gesetzesform erscheint, ist die Möglichkeit gegeben, daß er auch Rechtssätze in sich aufnimmt. Das betont besonders v. Calker, Das badische Budgetrecht in seinen Grundzügen I (1900). — Dies Wesen des Etats ist übrigens schon längst vor Laband erkannt, wenn auch nicht mit so großem juristischen Scharfsinn entwickelt worden; vgl. z. B. den Artikel „Staatshaushalt" im Rotteck-Welckerschen Staatslexikon.

Wesen nach ist er ein Wirtschaftsplan, daher ist seine Aufstellung ein Verwaltungsakt; daran ändert auch seine Einkleidung in die Gesetzesform nichts. Jede verwaltende Tätigkeit aber ist auszuüben innerhalb der gesetzlichen Schranken, somit auch die Tätigkeit, die der Volksvertretung beim Zustandekommen des Etatsgesetzes zufällt, und die hauptsächlich in der Zustimmung zu den Einnahmen und Ausgaben des Staates besteht. Aus dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung aber ergibt sich für diese Zustimmung das leitende Prinzip: gesetzlich notwendige Ausgaben müssen bewilligt werden, gesetzlich feststehende Einnahmen müssen in den Etat aufgenommen werden.[304])

Dies ist der Punkt, an dem die Frage nach der Tragweite des Amendierungsverbotes mit den allgemeinen budgetrechtlichen Grundsätzen verknüpft werden muß. Es genügt, wenn wir hierbei nur von den Ausgaben sprechen.

α)

Dogmatische Untersuchung der Frage.

Bei ihrer Beteiligung an der Aufstellung des Etats gilt, wie soeben festgestellt wurde, für die Volksvertretung das Prinzip der Einhaltung der gesetzlichen Schranken, und was für die Volksvertretung als Ganzes gilt, muß natürlich auch für jedes der beiden Häuser des Landtags gleichermaßen gelten. Wenn nun diesem Prinzipe gemäß gesetzlich notwendige Ausgaben nicht verweigert werden dürfen, und wenn ferner das Herrenhaus den Etat nur im Ganzen annehmen oder ablehnen darf, so folgt daraus, daß das Herrenhaus den Etat nur dann ablehnen kann, wenn er seinem ganzem Inhalte nach keine gesetzlich notwendige Position enthält. Ein solcher Etat ist begrifflich gewiß denkbar, kommt aber in Preußen tatsächlich nicht vor, da hier gerade die wichtigsten Ausgaben auf Gesetz beruhen;[305]) deshalb ist es zulässig zu

[304]) An der Unterscheidung von gesetzlich notwendigen und nicht notwendigen Ausgaben ist festzuhalten trotz der neuerdings von Dambitsch (a. a. O. 631) aus praktischen Erwägungen dagegen gerichteten Angriffe.

[305]) S. näher G. Meyer-Anschütz, a. a. O. 755.

sagen: Das preußische Herrenhaus kann den Etat niemals ablehnen.

Dies Ergebnis ist auffallend und muß darum genau auf seine Richtigkeit geprüft werden. Zunächst ist rein vom Standpunkte der formalen Logik aus an der Schlüssigkeit der obigen Deduktion wohl nicht zu zweifeln. Es kann sich somit nur um die Auslegung der in Rede stehenden Bestimmung des Art. 62 Abs. 3 handeln, in der zwar nicht ausdrücklich bestimmt wird, daß das Herrenhaus ein Gesamtablehnungsrecht wirklich habe, der aber das Bestehen eines solchen Rechtes doch offenbar zu Grunde liegt. Um nun über die Tragweite dieser Bestimmung Klarheit zu gewinnen, wird es sich empfehlen, vorerst einmal von ihr ganz abzusehen, die zu erörternde Frage nach den sonstigen budgetrechtlichen Bestimmungen der preußischen Verf.-Urk. zu lösen und erst hierauf zu Art. 62 Abs. 3 zurückzukehren mit der Frage, ob er uns zu einer Abänderung der so gewonnenen Ergebnisse nötigt.

Würde die Bestimmung des Art. 62 Abs. 3 nicht existieren, so bestünde zwischen beiden Häusern des Landtags keinerlei Disparität, und die Frage, ob das Herrenhaus den Etat en bloc ablehnen könne, wäre nach denselben Gesichtspunkten zu entscheiden, wie sie nach dem tatsächlich vorliegenden Texte für das Abgeordnetenhaus zu entscheiden ist. Kann also, so fragen wir, das Abgeordnetenhaus den Gesamtetat ablehnen? Diese Frage wird nur vereinzelt aufgeworfen und bald verneint, bald bejaht. Bejaht wird sie von Fleischmann[306]) mit der Begründung, daß das Abgeordnetenhaus jedenfalls nicht weniger Rechte haben könne als das Herrenhaus und daher, da dieses zur Ablehnung en bloc befugt sei, dieses Gesamtablehnungsrecht auch dem Abgeordnetenhause zustehen müsse. Die Basis dieser Argumentation bildet jedoch der Satz, daß das Herrenhaus zur Ablehnung en bloc berechtigt ist; gerade das aber ist die Zweifelsfrage, und deshalb ist diese Art der Beweisführung von vornherein abzulehnen. Der einzig richtige Weg, diese Frage zu lösen, besteht in der Anwendung

[306]) A. a. O. 112, im Anschluß an eine Aeußerung Bismarcks aus dem Jahre 1863.

des oben aufgestellten Prinzips, daß das Ausgabeverweigerungsrecht der Volksvertretung an den Gesetzen seine Schranke hat. Daraus aber ergibt sich, daß das Abgeordnetenhaus den Etat nur insoweit ablehnen kann, als er Ausgaben enthält, die nicht durch Gesetz vorgesehen sind. Nur mit dieser Maßgabe, d. h. wenn der Etat seinem ganzen Umfange nach nicht auf Gesetz beruhen würde, könnte das Abgeordnetenhaus den Gesamtetat ablehnen, aber ein Gesamtablehnungsrecht schlechthin kann ihm nicht zugesprochen werden.[307]) Genau dasselbe aber müßte, wenn Art. 62 Abs. 3 nicht bestünde, für das Herrenhaus gelten.

Wird nun durch die Bestimmung des Art. 62 Abs. 3 dies Ergebnis modifiziert?

Das ist zu verneinen. Denn diese Vorschrift statuiert nicht schlechthin ein Gesamtablehnungsrecht für das Herrenhaus, sondern regelt nur die gegenständliche Beziehung seiner Beschlußfassung. Das folgt zunächst aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung.[308]) Man wollte zu Gunsten des Abgeordnetenhauses dem Herrenhause das Recht der Amendierung und Einzelvotierung versagen und es auf eine Annahme oder Ablehnung des Gesamtbudgets beschränken. Das Herrenhaus sollte also, w e n n es ablehnte, nur den ganzen Etat ablehnen dürfen, aber o b es ihn ohne weiteres ablehnen dürfe, diese Frage lag ganz außerhalb der Erörterungen, von denen das Zustandekommen des Art. 62 Abs. 3 begleitet war.[309]) — Zum selben Ergebnis führt die Auslegung dieser

[307]) So mit Recht G. Jellinek, Gesetz und Verordnung 289. — Der Widerspruch zwischen Jellinek und Fleischmann ist überhaupt recht auffällig und beweist, daß in der Frage des Gesamtablehnungsrechtes ein budgetrechtliches Sonderproblem verborgen liegt, auf das man bisher noch nicht aufmerksam geworden ist.

[308]) S. dazu die Angaben oben Note 4.

[309]) Freilich hielt man damals das Bestehen eines Gesamtablehnungsrechtes des Herrenhauses für selbstverständlich. Aber dies Moment darf als Gegengrund nicht herangezogen werden, denn es würde zu viel beweisen. In der damaligen Zeit hielt man ja überhaupt das Ausgabeverweigerungsrecht des Landtags für ein ganz unbeschränktes, und erst in späterer Zeit gelangte man zu der Erkenntnis, daß diesem Rechte weitgehende Schranken gezogen sind. Wollte man sich daher auf die Anschauungen der damaligen

Bestimmung selbst. Denn beim unbefangenen Lesen fällt der Ton auf die Worte „im Ganzen", d. h., negativ gefaßt, nicht nach den einzelnen Posten. Zudem gebraucht der Art. 62 nicht die Worte „können . . . abgelehnt werden, sondern sagt nur: „werden . . . abgelehnt", und es wäre gewiß sehr gekünstelt, wenn man unter Betonung dieser Worte auf ein Recht zur Gesamtablehnung folgern wollte. — Endlich sind die Konsequenzen unannehmbar, die sich ergeben, wenn man das Ablehnungsrecht des Herrenhauses auf Art. 62 Abs. 3 gründen wollte. Daß dies eine Bevorzugung der ersten Kammer gegenüber der zweiten wäre und damit der Geschichte und der ausnahmslosen Auffassung jener Bestimmung als einer Beschränkung des Herrenhauses stracks zuwiderlaufen würde, darauf soll kein Gewicht gelegt werden, denn man könnte in einer solchen Begründung eine petitio principii erblicken. Aber hervorzuheben ist, daß man bei einer solchen Auslegung für das Herrenhaus das Prinzip „intra legem!" durchbrechen würde, unter dem das ganze Ausgabeverweigerungsrecht der Volksvertretung steht.

Diese Gründe ergeben mit völliger Sicherheit, worin die Bedeutung des Art. 62 Abs. 3 zu suchen ist und worin nicht. Die Beschlußfassung (nicht Beratung!) des Herrenhauses wird ihrem Gegenstande nach auf den Etat als Ganzes beschränkt. Dies besagt Art. 62. Mehr aber nicht! Ueber die Frage, wann die Voraussetzungen für einen Ablehnungsbeschluß gegeben sind, kann auf Grund jener Vorschrift nicht entschieden werden, sie ist ein zu diesem Zwecke untaugliches Mittel.

Die Vorschrift des Art. 62 Abs. 3 muß somit in richtiger Erkenntnis ihrer Bedeutung aus diesem Zusammenhang ausgeschaltet werden, und die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Herrenhaus den Etat ablehnen kann, kann daher nur nach den aus Art. 99 zu gewinnenden Gesichtspunkten entschieden werden. Das besagt aber nichts anderes, als daß diese Frage ebenso zu beantworten ist, wie es oben für das Abgeordnetenhaus geschehen ist. Hiermit bestätigt sich die

Zeit berufen, so müßte man dem Landtag auch ein unbeschränktes Ausgabeverweigerungsrecht zu gestehen, ein solcher Standpunkt aber kann heute als endgültig überwunden gelten.

Richtigkeit des oben aufgestellten Satzes, daß das Herrenhaus nur einen solchen Etat ablehnen kann, der seinem ganzen Inhalte nach nicht auf Gesetz beruht, ein Satz, dem man die extreme Formulierung geben kann: solange noch ein Pfennig gesetzlich notwendiger Ausgaben im Etat enthalten ist, ist das Herrenhaus zu einer Ablehnung nicht befugt.

3)

Die Praxis und ihre Beurteilung.

Es bleibt nun festzustellen, wie sich die Praxis zu dieser Frage verhalten hat.

Das Herrenhaus hat den Etat, so wie er ihm vom Abgeordnetenhause zuging, wiederholt abgelehnt, so in den Sitzungen vom 11. Oktober 1862, vom 23. Januar 1864 und vom 16. Juni 1864. In den diesen Ablehnungen voraufgehenden Erörterungen ist die staatsrechtliche Zulässigkeit der Ablehnung selbst von den Rednern, die gegen den Beschluß stimmten, als eine so selbstverständliche Voraussetzung behandelt worden, daß sie gar nicht besonders hervorgehoben wurde. Man geht wohl auch in der Annahme nicht fehl, daß gegebenenfalls auch heute das Herrenhaus über seine Ablehnungsbefugnis nicht den geringsten Zweifel hegen würde. Was die Stellung der Regierung anlangt, so hat Bismarck in der Schlußsitzung der vereinigten beiden Häuser des Landtags vom 25. Januar 1864 die Ablehnung als die Ausübung eines dem Herrenhause verfassungsmäßig zustehenden Rechtes bezeichnet.[310])

Die staatsrechtliche Auffassung, die diesen Tatsachen zu Grunde liegt, muß nach den obigen Erörterungen als irrig bezeichnet werden. Es fragt sich nur, ob man ein Gewohnheitsrecht anzuerkennen hat. Ein solches kann natürlich nicht auf Grund seiner Nichtübereinstimmung mit den obigen theoretischen Ergebnissen in Frage gestellt werden; das wäre ein methodischer Fehler. Wohl aber muß untersucht werden, ob diesen tatsächlichen Vorgängen diejenige Kraft zuzuschreiben ist, die erforderlich ist, um sie als gewohnheitsrechtliche Bildungen ansprechen zu können.

---

[310]) Vgl. St. B. Abg. Hs. 1864 Bd. II, S. 948.

Es ist nun ein Doppeltes möglich: 1. Entweder man bezieht dieses Gewohnheitsrecht nur auf das Herrenhaus, legt diesem also weitergehende Befugnisse bei als dem Abgeordnetenhause. Tatsächlich aber ist das Verhältnis der ersten zur zweiten Kammer das der Minderberechtigung. Erkennt man also ein gewohnheitsrechtliches Gesamtablehnungsrecht des Herrenhauses an, so muß man gleichzeitig anerkennen, daß das Verhältnis der beiden Häuser gewohnheitsrechtlich in sein Gegenteil verkehrt worden ist, und diese Anerkennung müßte aus der Praxis zu erweisen sein. Daß aber die Praxis gerade von der gegenteiligen Meinung durchdrungen ist, zeigen die betreffenden Sitzungsberichte auf jeder Seite. Ein Gewohnheitsrecht in diesem Sinne kann also nicht anerkannt werden. 2. Die zweite Möglichkeit ist die, daß man an dem Prinzip der Zurücksetzung des Herrenhauses hinsichtlich des Etatsgesetzes festhält und folgeweise auch dem Abgeordnetenhause das Recht zuspricht, den Gesamtetat abzulehnen. In diesem entscheidenden Punkte aber zeigt die Praxis eine Lücke. Es ist m. W. noch nicht vorgekommen, daß das Abgeordnetenhaus den Etat en bloc abgelehnt hat. Daß Bismarck in einer Sitzung des Abgeordnetenhauses im Jahre 1865 die Zulässigkeit einer solchen Ablehnung bejaht hat,[311]) fällt nicht entscheidend ins Gewicht; solange nicht die Tatsachen diese Meinung bekräftigt haben, kann auch in diesem zweiten Sinne von einem Gewohnheitsrechte nicht die Rede sein.

Nur diese beiden Auffassungen sind möglich. Bei keiner von beiden aber ist es angängig, in der tatsächlichen Uebung diejenige opinio necessitatis zu finden, die zur Anerkennung eines gewohnheitsmäßigen Gesamtablehnungsrechtes des Herrenhauses nötigen würde.

Zusatz:

Dasselbe Problem wie für das Herrenhaus in Ansehung des ganzen Etats, kann sich für das Abgeordnetenhaus bezüglich der Einzelposten ergeben. Denn wie soll es gehalten werden, wenn ein solcher nicht weiter geteilter Einzelposten teils aus gesetzlich gebundenen, teils aus gesetzlich freien Aus-

[311]) Vgl. Feischmann a. a. O. 112.

gaben besteht? Auch dies ist eine m. W. noch nicht aufgeworfene Frage. Man wird auch hier anzunehmen haben, daß das Abgeordnetenhaus einen solchen Posten nur annehmen, aber nicht ablehnen darf. Man wird aber andererseits daraus für die wichtige Frage der Spezialisierung der Einzelvoten die Forderung ableiten können, daß dieser Spezialisierung unter anderen Gesichtspunkten auch der der Scheidung der Ausgaben in gesetzlich notwendige und gesetzlich freie zu Grunde gelegt werde, weil anderenfalls das Bewilligungsrecht des Abgeordnetenhauses illusorisch gemacht werden könnte.

c)

Zusammenfassung.

Aus alledem ergibt sich die große Tragweite des Amendierungsverbotes. Es drückt das Herrenhaus beim Etatsgesetz geradezu zur politischen Bedeutungslosigkeit herab, ein Urteil, das man in der Hauptsache selbst dann aufrechterhalten muß, wenn man der hier vertretenen Ansicht über die Voraussetzungen des Gesamtablehnungsrechtes nicht folgt.

Die zu a) erwähnten Beschlüsse des Herrenhauses aus der Konfliktszeit waren dem Wunsche entsprungen, seiner Mißbilligung des Verhaltens des Abgeordnetenhauses gegenüber der Regierung Ausdruck zu geben. In der Form aber, die es zu diesem Zwecke wählte, lag zweifellos eine Verfassungswidrigkeit. Damit zeigt sich, wie stark das Herrenhaus zurückgesetzt ist, indem es den Etat nur en bloc votieren darf. Die Annahme des vom Abgeordnetenhause amendierten Entwurfes präsentiert sich äußerlich als Zustimmung zu den Amendements des Abgeordnetenhauses, dahinter aber kann sich die schärfste Mißbilligung verstecken; umgekehrt kann die Ablehnung des Etats ihre Spitze nur gegen das Abgeordnetenhaus richten sollen, der äußeren Form und der Wirkung nach trifft sie lediglich die Regierung oder besser: den Staat. Mit Recht ist daher das Gesamtablehnungsrecht des Herrenhauses — von dessen näheren Voraussetzungen wir jetzt absehen — ein zweischneidiges Schwert genannt worden. Das Gesamtvotum als solches gestattet keinerlei Schluß darauf, ob

das Herrenhaus den Etat billige oder nicht. Will das Herrenhaus daher seiner Ansicht Ausdruck geben, so kann es dies nur durch einen Akt außerhalb des Gesamtvotums, etwa eine Resolution oder Petition. Einen derartigen Weg beschritt das Herrenhaus im Jahre 1865, indem es zunächst den Etat in der Fassung, wie er ihm vom Abgeordnetenhause zugegangen war, ablehnte und sodann in einem weiteren Beschluß die Regierung aufforderte, den von ihr als Verwaltungsnorm aufzustellenden Etat zu veröffentlichen.[312]) An der Verfassungsmäßigkeit dieses letzteren Beschlusses ist nicht zu zweifeln, und das Abgeordnetenhaus hat ihn denn auch in der Sitzung vom 17. Juni zur Kenntnis genommen, ohne sich näher mit ihm zu beschäftigen.

Schlußbetrachtung.

Hiermit sind wir am Schlusse unserer Erörterungen angelangt. Sie setzen uns in die Lage, ein Urteil über den Wert der Bestimmungen des Art. 62 Abs. 3 zu fällen.

Die Tragweite dieser Bestimmungen darf nicht überschätzt werden. Im Ganzen der Verfassungsurkunde und selbst in dem engeren Rahmen ihrer budgetrechtlichen Vorschriften spielen sie nur eine bescheidene Rolle. Es kommt hinzu, daß in der Jetztzeit das Etatsgesetz nicht mehr ganz so im Vordergrunde des parlamentarisch-politischen Interesses steht.[313]) Innerhalb des Komplexes der budgetrechtlichen Bestimmungen der preußischen Verf.-Urk. aber spielt Art. 62 Abs. 3 dieselbe Rolle wie die bedeutsameren Vorschriften und nimmt teil an dem Urteil, das über diese abgegeben werden muß.

---

[312]) St. B. H. H. 1865 Bd. I, S. 329.

[313]) Vgl. dazu Max Schippel, Das Budget in Wirklichkeit und in der radikalen Einbildung, i. d. Sozialist. Monatsheften 1914, Heft 4.

Das preußische Budgetrecht ist schlecht.[314]) Wie die Konfliktszeit gezeigt hat, birgt es Keime zu schweren Verfassungskonflikten in sich, die den Bestand des Staates in Frage stellen können. Die juristische Wissenschaft hat sich zwar nach Kräften bemüht, eine den Lebensinteressen des Staates gerecht werdende Budgetthorie zu liefern, aber sie ist in viele Lager gespalten. Den budgetrechtlichen Bestimmungen der preußischen Verf.-Urk., besonders den Worten „durch ein Gesetz" des Art. 99 Abs. 2, liegen eben unbehebbare Schwierigkeiten zu Grunde. Deshalb hat H. v. Treitschke[315]) das preußische Budgetrechtssystem als „eine wahre Musterkarte politischer Fehler" bezeichnet, und wenn dies Urteil auch nur auf die Artikel 99 und 108 gemünzt ist, so kann es doch auch auf Art. 62 Abs. 3 bezogen werden.

Diese Bestimmung hat in Preußen keine Daseinsberechtigung. Sie ist ein auf fremder Erde großgewordenes Gewächs, dessen Umpflanzung in den Boden deutscher Verfassungsverhältnisse nur aus Mangel an historischem Verständnis und aus politischem Doktrinarismus erfolgen konnte. Man hat sie mit den alten, abgegriffenen Gründen zu rechtfertigen versucht, die doch der Anschauungswelt des Ständestaates entstammen, mit der modernen Auffassung des Parlaments als einer Volksvertretung nicht nur im Ganzen, sondern auch in jedem der beiden Häuser, sich aber nicht vertragen. Ihre Tragweite hat man bei ihrer Schaffung nicht überblickt. Daß sie aber Konstiktskeime in sich barg, zeigte sich schon in den sechziger Jahren. Die damaligen tiefgehenden Erschütterungen des preußischen Staatswesens sind zwar in erster Linie hervorgerufen durch die Vorschrift des Art. 99 Abs. 2, aber um einige Töne schärfer wurde der Konflikt gestimmt durch die Bestimmung des Art. 62 Abs. 3. Aus den in Frage kommenden Verhandlungsberichten ist deutlich zu erkennen, daß es dem Abgeordnetenhause mindestens ebensosehr um die Wahrung seiner Vormachtstellung zu tun war

[314]) Vgl. M. v. Seydels Aufsatz „Ueber Budgetrecht" i. d. staatsrechtl. u. polit. Abhdlgen., herausg. v. Kraizeisen, Bd. I (1902), 6 ff., bes. 18 ff., 23.

[315]) Historische und politische Aufsätze, 5. A. Bd. III (1886), 508.

als um die Feststellung und Verhütung von Verfassungswidrigkeiten, und daß umgekehrt das Motiv der Beschlüsse des Herrenhauses immer wieder das Bestreben war, seine Zurücksetzung auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung so einschränkend auszulegen, als es nur irgendwie noch mit der Verfassung sich vereinigen ließe. Dadurch kommt zu den sachlichen Uneinigkeiten der beiden Kammern noch der Mißton gegenseitiger Rivalität, eine leichterklärliche Konsequenz der disparitätischen Behandlung der beiden Häuser. Mit Recht übt daher Jellinek[316]) an diesem System Kritik.

In Staaten mit reinem Prioritätssystem waren die Konflikte nicht so tiefgehend, weil das bloße Vorstimmrecht kein weittragendes Privileg ist, aber verbunden mit dem Amendierungsverbot ist es eine starke politische Machtminderung der ersten Kammer und ermöglicht schwere Konflikte, da im Notfalle die erste Kammer nur das Gesamtbudget ablehnen kann — einmal vorausgesetzt, daß sie das überhaupt kann — und dadurch die große Sphinxfrage heraufbeschwört, was im Falle des nicht zustandegekommenen Budgetgesetzes zu geschehen habe. In Baden und Württemberg hatte man in Voraussicht dieser Möglichkeiten von vornherein Vorkehrungen zur friedlichen Lösung solcher Konflikte getroffen,[317]) in Preußen aber war dies unterblieben; wäre es geschehen, „so wäre doch sehr die Frage gewesen, ob der Konflikt zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhause so schroffe Formen angenommen hätte".[318]) Außerdem aber haben Baden im Jahre 1904, Württemberg 1906[319]) und 1911 auch Hessen[320]) Reformen auf dem Gebiete ihres Finanzrechtes geschaffen, durch die zwar den ersten Kammern nicht ein unbeschränktes Amendierungsrecht gewährt wurde, die aber doch ihre Zurücksetzung auf budgetärem Gebiete herabminderten und zugleich die Konfliktsmöglichkeiten auf ein verschwindend kleines Maß

[316]) Anteil 121—126.

[317]) S. näher Jellinek, Anteil 114.

[318]) Jellinek, Anteil 115.

[319]) Vgl. über beide Jellinek, Anteil 116—121.

[320]) Vgl. v. Calker, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, (1913), 201 f.

einschränkten. So ist Preußen zur Zeit noch der einzige deutsche Staat, der außer der Priorität der zweiten Kammer noch das Amendierungsverbot für die erste kennt.

Ob auch Preußen dem Zuge der Zeit folgen und eine Verfassungsreform in die Wege leiten wird? Anzeichen dafür scheinen nicht vorhanden zu sein, wünschenswert aber wäre sie, viel weniger im Interesse des Herrenhauses als in dem des ganzen Staates. Vielleicht trägt zu ihrer Beschleunigung die sich ausbreitende Erkenntnis bei, daß kaum eine Bestimmung in der preußischen Verfassungsurkunde weniger gerechtfertigt ist als die des Art. 62 Abs. 3.